

TESIS DE DOCTORADO EN GEOGRAFÍA

**ESPACIO URBANO Y LÓGICAS DE PRODUCCIÓN DEL
HÁBITAT EN LA CIUDAD DE TANDIL, A COMIENZOS
DEL SIGLO XXI**

Doctorando: Lic. Alejandro Migueltoarena

Directora: Dra. Diana Lan

Marzo de 2019

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICET), por brindarme la oportunidad de formarme en investigación mediante el otorgamiento de una beca doctoral por cinco años.

A mi directora la Dra. Diana Lan, por acompañarme en todo este trayecto recorrido, por los consejos, las enseñanzas y por permitirme trabajar junto a ella en las distintas actividades de investigación, docencia y extensión. Gracias por todas las oportunidades y por el tiempo compartido.

Al Instituto de Geografía, Historia y Ciencias Sociales (IGEHCS-UNCPBA/CONICET), por permitirme contar con un lugar de trabajo en donde desarrollar mi proyecto de investigación.

Al Centro de Investigaciones Geográficas (CIG-FCH-UNCPBA), por brindarme un espacio de trabajo y aprendizaje. A mis compañeras y compañeros por su calidez humana y por los buenos momentos compartidos.

A la Facultad de Ciencias Humanas (UNCPBA), por todas las oportunidades de trabajo brindadas a lo largo de estos años y por las instancias de participación y aprendizaje.

A la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE, UNLP), por brindarme la oportunidad de realizar mis estudios de posgrado en una institución pública y de calidad.

A la Lic. Lorena La Macchia por su ayuda invaluable en la confección de la cartografía que contiene esta tesis.

Al grupo de extensión de hábitat, por generar un espacio de aprendizaje de incalculable riqueza. Especialmente a la Lic. Agustina Girado y a la Prof. Dana Valente Ezcurra, por creer en la construcción colectiva del conocimiento y en su vocación transformadora.

A mis compañerxs y amigxs que me ayudaron en los momentos más complicados de realización de correcciones, redacción y presentación: Derlis, Guille, Magui y Dana.

A todas las personas que de alguna u otra manera colaboraron con este trabajando de investigación, brindándome entrevistas, aportándome datos, información, bibliografía, consejos, etc.

En un año tan difícil para la educación pública, también agradezco a todas las instituciones educativas por las que transite a lo largo de mi vida (todas públicas), por formarme en cada instancia y por la huella que cada uno de los trabajadores y trabajadoras de la educación dejó en mí, gracias a su esfuerzo y dedicación.

Por último, pero no menos importante, agradezco a todos mis afectos, a mi familia, a mis amigos y amigas, a mis compañeros y compañeras de militancia, por el acompañamiento y el cariño.

A todos, muchas gracias.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|-------------------|---|
| INTRODUCCIÓN..... | 1 |
|-------------------|---|

| | |
|---|---|
| CAPÍTULO 1: CONTRADICCIONES EN LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT COMO ABORDAJE AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN..... | 9 |
|---|---|

| | |
|--|----|
| 1.1 La producción del espacio como condición, medio y producto de las relaciones sociales..... | 9 |
| 1.2 La producción y el consumo de la vivienda: contradicciones entre su valor de cambio y su valor de uso..... | 17 |
| 1.3 Las particularidades del suelo urbano como mercancía, el origen de la renta y los procesos de formación de los precios | 27 |
| 1.4 Clasificación de las rentas urbanas y diferentes tipos de mercados de la vivienda en el espacio urbano..... | 35 |
| 1.5 El estudio de las ciudades intermedias en el contexto de su inserción en la red urbana..... | 41 |
| 1.6 Análisis de la dimensión espacial: ¿Por qué y para quién se produce la vivienda en Tandil? | 47 |
| 1.7 Objetivos y preguntas de investigación | 53 |
| 1.8 Aspectos Metodológicos..... | 55 |

| | |
|---|----|
| CAPÍTULO 2: PROCESO DE URBANIZACIÓN EN SOCIEDADES CAPITALISTAS DEPENDIENTES..... | 61 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| 2.1 Algunas discusiones teóricas acerca del concepto de urbanización y la producción de la vivienda..... | 61 |
| 2.2. La Teoría de la Dependencia y sus interpretaciones sobre el proceso de urbanización latinoamericano | 63 |
| 2.3 El proceso de urbanización latinoamericano en el período de la globalización neoliberal | 70 |
| 2.4 La conformación de la estructura urbana argentina..... | 77 |
| 2.5 El proceso de urbanización de la ciudad de Tandil | 86 |

CAPÍTULO 3: ESPACIO URBANO Y LÓGICAS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT EN LA ARGENTINA.....96

| | |
|--|-----|
| 3.1. De la ciudad liberal a la ciudad de la industrialización por sustitución de importaciones: las posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda de los sectores populares | 97 |
| 3.1.1 El FONAVI y el paradigma habitacional “llave en mano” como expresión de las relaciones entre el sector público y la industria de la construcción..... | 100 |
| 3.2 Neoliberalismo y ciudad: desregulación del mercado, extensión de los asentamientos informales y autosegregación de las elites | 101 |
| 3.2.1 Profundización del modelo neoliberal, complejización de la trama urbana e incremento de las desigualdades socioespaciales..... | 105 |
| 3.2.2 Descentralización de la política habitacional e implementación de programas focalizados..... | 109 |
| 3.3 La urbanización neodesarrollista: inclusión social pero sin derecho a la ciudad | 112 |
| 3.3.1 La dinámica del mercado inmobiliario a lo largo de la urbanización neodesarrollista..... | 116 |
| 3.3.2 El Plan Federal de Construcción de Viviendas: expansión de la actividad económica con profundización de la segregación urbana..... | 121 |
| 3.3.3 La implementación del Pro.Cre.Ar. y los efectos negativos de la especulación | 127 |
| 3.3.4 La expansión de las modalidades de hábitat popular como consecuencia de la desregulación del mercado del suelo..... | 129 |
| 3.3.5 La Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat: una norma que surge desde las organizaciones sociales | 131 |
| 3.4 ¿Un nuevo momento de urbanización neoliberal?..... | 133 |
| 3.4.1 Del programa Pro.Cre.Ar. a los créditos UVA | 134 |

CAPÍTULO 4: LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO TANDILENSE POR MEDIO DE LA LÓGICA RENTISTA DEL MERCADO 140

| | |
|---|-----|
| 4.1 Mercado inmobiliario y actividad de la construcción en la ciudad de Tandil a inicios del siglo XXI | 140 |
| 4.2 Auge inmobiliario: factores locales y extra-locales que explican el desarrollo de las inversiones realizadas en los últimos quince años en Tandil | 149 |

| | |
|---|-----|
| 4.3 Perfil del mercado inmobiliario tandilense: actores intervinientes y su participación en la producción de inmuebles como bienes de cambio y bienes de uso | 157 |
| 4.4 Utilización del medio construido por parte de los actores del mercado inmobiliario y valorización diferencial del suelo urbano en Tandil. | 161 |
| 4.5 Uso del territorio por parte de los capitales inmobiliarios y transformaciones en el medio construido de cada uno de los barrios de la ciudad..... | 170 |
| 4.5.1 Consolidación y diversificación del mercado de la vivienda privilegiada: uso del territorio asociado a las características de los paisajes serranos | 173 |
| 4.5.2 Proceso de verticalización y transformación de la materialidad urbana del centro de la ciudad..... | 183 |
| 4.5.3 Barrios de reciente valorización para la residencia de los sectores medios en el Norte de la ciudad..... | 189 |
| 4.5.4 El “reciclado” de la materialidad del barrio de La Estación: tensiones entre la conservación del patrimonio y la especulación inmobiliaria | 194 |
| 4.6 Mercado inmobiliario, estructura urbana e innovaciones espaciales en el período actual en Tandil..... | 196 |

CAPÍTULO 5: POLÍTICAS HABITACIONALES Y PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE TANDIL: LA LÓGICA DE LA ACCIÓN ESTATAL TENSIONADA 203

| | |
|--|-----|
| 5.1 Espacios residenciales generados por los procesos de desmercantilización estatal en Tandil: desde las operatorias ATEPAM hasta proyecto urbanístico PRO.CRE.AR | 203 |
| 5.1.1 Construcción de conjuntos habitacionales “llave en mano” en Tandil: el uso del territorio por parte del Estado y las grandes empresas contratistas..... | 204 |
| 5.1.2 De los grandes conjuntos habitacionales a las políticas focalizadas: la producción de la vivienda en los barrios periféricos por parte del Estado Provincial, el Municipio y los beneficiarios. | 209 |
| 5.1.3 Plan Federal: el retorno de los grandes conjuntos habitacionales, la paralización de las obras y el problema de las ocupaciones | 216 |
| 5.1.4 Financierización de la política de vivienda y producción individual del espacio urbano..... | 230 |
| 5.2 Planeamiento urbano y desarrollo inmobiliario: generación y apropiación de rentas urbanas como producto de la (des)regulación del uso del territorio | 234 |

| | |
|--|-----|
| 5.2.1 El convenio urbanístico de los herederos de Segurola como un emergente de las relaciones entre la lógica pública y el mercado inmobiliario | 244 |
|--|-----|

CAPÍTULO 6: MODALIDADES DE HÁBITAT POPULAR EN TANDIL: EXPERIENCIAS DE REIVINDICACIÓN DEL VALOR DEL USO DE LA CIUDAD. 253

| | |
|---|-----|
| 6.1 Construcción de conjuntos habitacionales a través de experiencias cooperativistas: el caso de la Cooperativa Falucho | 258 |
| Fuente: Nueva Era, 29/04/2015. “Avanza el complejo Falucho 53: se entregan otras 19 casas.” | 263 |
| 6.2 La conformación de asociaciones civiles como estrategia para la conformación de espacios residenciales alternativos..... | 264 |
| 6.3 Los asentamientos precarios y la Producción Social del Hábitat: diferentes trayectorias de la organización de los barrios populares de Tandil | 279 |
| 6.4 La Producción Social del Hábitat vinculada con la ocupación de conjuntos habitacionales inconclusos: el caso del Plan Federal II y de Smata | 292 |
| 6.5 Articulaciones entre la Producción Social del Hábitat y lógica pública en la conformación de los espacios residenciales de Tandil | 297 |

| | |
|-------------------|-----|
| CONCLUSIONES..... | 301 |
|-------------------|-----|

| | |
|--------------------|-----|
| BIBLIOGRAFÍA | 310 |
|--------------------|-----|

| | |
|-------------------------|-----|
| FUENTES UTILIZADAS..... | 324 |
|-------------------------|-----|

| | |
|-------------|-----|
| ANEXO | 330 |
|-------------|-----|

ÍNDICE DE MAPAS

| | |
|---|-----|
| Mapa 1: Tandil. Ubicación de las sierras, principales barrios y vías de acceso a la ciudad. | 49 |
| Mapa 2: Variación del precio promedio de viviendas de tres dormitorios. Tandil, 2005 a 2009. | 53 |
| Mapa 3: Población en 1950 y en 1980 de las principales ciudades latinoamericanas.... | 66 |
| Mapa 4: Regiones y población en ATIs de Argentina..... | 85 |
| Mapa 5: Construcción del territorio tandilense, en el Siglo XXI. | 95 |
| Mapa 6: Rangos de precios promedio de viviendas de dos dormitorios en venta, por barrios de la ciudad de Tandil. 10 de enero de 2000. | 165 |
| Mapa 7: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2000. | 166 |
| Mapa 8: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2005. | 167 |
| Mapa 9: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2010. | 168 |
| Mapa 10: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2010. | 169 |
| Mapa 11: Lugares valorizados para la inversión inmobiliaria en los últimos quince años, según la percepción de los martilleros y de los empresarios de la construcción..... | 171 |
| Mapa 12: Valoración realizada por los martilleros y los empresarios de la construcción de los barrios de la ciudad. | 173 |
| Mapa 13: Barrios Parque, urbanizaciones cerradas y especiales de la ciudad de Tandil. | 179 |
| Mapa 14: verticalización producida por las dos empresas constructoras más grandes en la ciudad de Tandil en los últimos quince años. | 186 |
| Mapa 15: crecimiento urbano de Tandil (1966-2012)..... | 197 |
| Mapa 16: Conjuntos habitacionales construidos en Tandil entre 1960 y 1988. | 206 |
| Mapa 17: Conjuntos habitacionales construidos en Tandil entre 1987 y 2003. | 216 |
| Mapa 18: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 2003-2015. | 228 |
| Mapa 19: Principales proyectos inmobiliarios creados a partir de convenios urbanísticos, detallando el pedido de excepción realizado por cada uno. Tandil, 2015. | 240 |
| Mapa 20: Asentamientos informales. Tandil, 2016..... | 280 |
| Mapa 21: Ocupaciones masivas de conjuntos habitacionales inconclusos. “Plan Federal II” y “Smata”. Tandil, 2009..... | 293 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----|
| Tabla 1: Porcentaje de población en las ciudades primadas latinoamericanas con respecto al total del país, 1950-2010. | 68 |
| Tabla 2: Cantidad de Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATIs) por regiones. Años 1947, 1980 y 2010. | 86 |
| Tabla 3: Viviendas terminadas, Plan Federal de Construcción de Viviendas, 2005-2014 | 125 |
| Tabla 4: Metros cuadrados autorizados por la Municipalidad de Tandil, según el tipo de obra, cantidad y metros cuadrados. Período 2000-2009..... | 143 |
| Tabla 5: Precio por metro cuadrado de inmuebles urbanos. Casa céntrica en Provincia de Buenos Aires y Tandil. Años 2002 a 2005. Expresado en pesos. | 144 |
| Tabla 6: Precio por metro cuadrado de inmuebles urbanos. Departamento Céntrico en Provincia de Buenos Aires y Tandil. Años 2002 a 2005. Expresado en pesos. | 145 |
| Tabla 7: Precios por metro cuadrado de inmuebles urbanos. Terreno Céntrico en Provincia de Buenos Aires y Tandil. Años 2002 a 2005. Expresado en pesos. | 145 |
| Tabla 8: Momento y causas del auge inmobiliario y de la actividad de la construcción en Tandil..... | 154 |
| Tabla 9: Edificios construidos por el Grupo Zyasa en Tandil, entre 2006 y 2018..... | 187 |
| Tabla 10: Edificios construidos por el Bértoli Constructora en Tandil, entre 1994 y 2018. | 188 |
| Tabla 11: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 1960-1986. | 207 |
| Tabla 12: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 1987-2002. | 214 |
| Tabla 13: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 2003-2015. | 227 |
| Tabla 14: Conjuntos habitacionales realizados por la Cooperativa Falucho en Tandil..... | 259 |
| Tabla 15: Asentamientos informales de la ciudad de Tandil, 2016..... | 282 |
| Tabla 16: Cobertura de servicios e infraestructura de los asentamientos informales de la ciudad de Tandil, 2016. | 282 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1: Traza urbana de Tandil, 1865-66, realizado por el Agrimensor C. Chapeaurouge | 89 |
| Figura 2: Camino entre las sierras hacia el barrio cerrado “Altos Aires” y el Hotel Amaike. | 178 |
| Figura 3: a la izquierda edificio en construcción Irigoyen Plaza (Bértoli Constructora) y a la derecha edificio en construcción Prestige 12 (Grupo ZYASA). Tandil, 2015. | 187 |
| Figura 4: Edificio Urbano Plaza de la Constructora Bértoli, ubicado en la calle Chacabuco 454. | 189 |
| Figura 5: Parte finalizada del Desarrollo urbanístico “Palermo Norte”, del <i>Grupo ZYASA</i> , 2015..... | 193 |
| Figura 6: Monoblocks Arquitectura construido en el Barrio General Belgrano, mediante operatoria FONAVI en 1985. | 208 |
| Figura 7: Complejo habitacional Islas Malvinas en el Barrio Terminal, construido mediante operatoria FONAVI en 1979. | 208 |
| Figura 8: Conjunto habitacional del Plan Federal de Construcción de Viviendas en Tandil, construido entre 2008 y 2014..... | 221 |
| Figura 9: Desarrollo urbanístico PRO.CRE.AR en Tandil..... | 226 |
| Figura 10: imagen difundida por la Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras en la que se denuncia el loteo, la comercialización y la construcción en los terrenos pertenecientes a los herederos de Segurola con anterioridad a la firma del convenio urbanístico..... | 247 |
| Figura 11: viviendas en construcción del barrio Falucho LIII, año 2015. | 263 |
| Figura 12: Conjunto habitacional de 96 viviendas desarrollado por la organización Mujeres sin Techo, en el barrio Tunitas. | 269 |
| Figura 13: Urbanización de las parcelas pertenecientes a la Asociación Civil Docentes. | 275 |
| Figura 14: Viviendas en construcción de una de las asociaciones civiles a las cuales se le otorgaron terrenos a partir de lo estipulado en la Ordenanza Municipal N°13.579, en el Barrio la Movediza. | 277 |
| Figura 15: Viviendas finalizadas de una de las asociaciones civiles a las cuales se le otorgaron terrenos a partir de lo estipulado en la Ordenanza Municipal N°13.579, en el Barrio la Movediza. | 277 |
| Figura 16: viviendas construidas sobre “La Cava”, correspondiente al asentamiento Movediza I..... | 281 |
| Figura 17: Asentamiento Darío Santillán, Barrio Movediza. Tandil, 2016. | 284 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1: Viviendas y soluciones habitacionales, FONAVI y Plan Federal. 1977-2008. | 126 |
| Gráfico 2: Montos operados por préstamos hipotecarios a personas físicas en moneda nacional y montos de préstamos y/o subsidios para la vivienda otorgados a través del Programa PRO.CRE.AR. 2011 a junio de 2017 (en millones de pesos de julio de 2017). | 137 |
| Gráfico 3: Composición de los montos operados por préstamos hipotecarios a personas físicas en moneda nacional, según tipo de tasa de interés. 2011 a junio de 2017 (en porcentajes)..... | 138 |
| Gráfico 4: Precio de los inmuebles en dólares por metro cuadrado, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. 1976-2010. | 142 |
| Gráfico 5: Índice de Actividad del Sector Inmobiliario de la Provincia de Buenos Aires. Base 1° semestre de 2001=100. Período: 1° semestre de 2001- 1° semestre de 2015. | 146 |
| Gráfico 6: Índice Provincial de la Actividad de la Construcción, enero de 2003 a julio de 2017. Base enero 2003=100. | 147 |
| Gráfico 7: Índice Municipal de la Actividad de la Construcción (IMAC). Evolución trimestral, 1° trimestre de 2016 a 2° trimestre de 2017. | 148 |

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ATEPAM: Asociación Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua.

ATIs: Aglomeraciones de Tamaño Intermedio.

BCRA: Banco Central de la República Argentina.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CER: Coeficiente de Estabilización de Referencia.

FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda.

FOPROVI: Fondo Provincial de la Vivienda

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

IPC: Índice de Precios al Consumidor.

IVBA: Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

NEA: Región del Noreste Argentino.

NOA: Región del Noroeste Argentino.

ONG: Organización No Gubernamental.

PEN: Poder Ejecutivo Nacional.

PFCV: Plan Federal de Construcción de Viviendas.

PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios.

PSH: Producción Social del Hábitat.

XIV

PRO.CRE.AR: Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar.

UVA: Unidad de Valor Adquisitivo.

UVI: Unidad de la Vivienda.

INTRODUCCIÓN

Luego de la crisis que experimentó la Argentina entre finales de la década de 1990 y comienzos de los años 2000, se produjo una reactivación económica que generó un contexto propicio para el desarrollo de las inversiones inmobiliarias y el dinamismo de la actividad de la construcción. El rol del Estado resultó fundamental para motivar este crecimiento ya que, luego del abandono del modelo de la convertibilidad, se otorgó un importante lugar a la obra pública, con el objetivo de recuperar el mercado interno y regenerar las fuentes de empleo que habían sido diezmadas en la década anterior. Estos lineamientos económicos tuvieron una fuerte repercusión en las ciudades, debido a que la expansión de las inversiones inmobiliarias y la ejecución de numerosos proyectos públicos, aceleraron las transformaciones de la materialidad urbana.

En Tandil, el crecimiento de la actividad de la construcción adquirió algunas características particulares que se manifestaron en la proliferación de emprendimientos inmobiliarios relacionados con edificios en altura, inmuebles de propiedad horizontal, barrios cerrados, cabañas, hoteles y otros proyectos recreativos. Por su parte, la obra pública y la construcción de diversas operatorias de vivienda social, en un primer momento, y, posteriormente, el lanzamiento de programas de créditos hipotecarios, colaboraron con la reactivación del sector. El perfil adquirido por el mercado inmobiliario y la producción de la vivienda, estuvo definido por determinados atributos intrínsecos a esta ciudad intermedia, los cuales fortalecen su posición como nodo regional en el sureste de la Provincia de Buenos Aires. Entre dichos atributos pueden mencionarse: la cercanía a la RMBA, la percepción con respecto a su calidad de vida, la diversidad de su estructura económica, la presencia de instituciones de enseñanza superior con cierto nivel de reconocimiento, la singularidad del paisaje serrano y las posibilidades que ello ha generado para el desarrollo del turismo en las últimas décadas.

No obstante, la consolidación de un nuevo escenario, tanto a escala nacional como local, se caracteriza por la preeminencia del capital financiero vinculado a los bienes inmuebles. Esa situación ha dado lugar a importantes procesos especulativos que repercutieron en una suba exponencial del valor del suelo urbano y de las viviendas. Por

lo tanto, en ese contexto es importante considerar que, si bien durante la década de los años 2000 se registró una recuperación del poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos de los sectores populares, el precio del suelo urbano y de los bienes inmuebles manifestaron subas proporcionalmente mayores.

Particularmente, la ciudad de Tandil, a pesar de percibir los beneficios provenientes de las rentas extraordinarias de los *commodities* que se producen en la región y de contar con diversos sectores económicos que en la década del 2000 registraron una importante reactivación, no logró reducir su déficit cuantitativo de viviendas y evidenció un significativo incremento relativo de los hogares inquilinos. Como consecuencia, una importante proporción de la población debió buscar modalidades alternativas de acceso al hábitat a las que proponía el mercado formal y, al mismo tiempo, la cuestión de la vivienda y el derecho a la ciudad comenzaron a tener un lugar relevante dentro de la agenda pública.

A su vez, se observaron importantes tensiones y contradicciones en las acciones desarrolladas por las instituciones estatales, especialmente en las políticas desplegadas por el gobierno local. Debido a que, por un lado, se implementaron normas de ordenamiento urbano para encauzar el crecimiento de la ciudad y preservar su patrimonio natural y cultural pero, por otro lado, la aplicación de esa misma normativa resultó sumamente laxa frente a los intereses de ciertos empresarios quienes lograron, mediante excepciones, llevar a cabo sus proyectos inmobiliarios. De forma paralela, el Municipio no desarrolló, a lo largo de estos últimos quince años, una política firme para contrarrestar los efectos negativos de la especulación, ni tampoco un programa sostenido de acceso al suelo urbano y a la vivienda para los sectores populares; sin embargo, sí se evidenció un *modus operandi*, o una política informal destinada a la contención del conflicto social, que redundó en negociaciones continuas y acciones conjuntas desarrolladas con actores de la sociedad civil, los cuales se organizaron para realizar demandas y/o proyectos alternativos de acceso al hábitat.

Se considera, entonces, que en el período analizado y en el contexto de esta ciudad intermedia, las tres lógicas que actúan en la producción de la ciudad capitalista: mercantil, pública y de las necesidades sociales (Pírez, 1995, Reese 2014 y Rodríguez et. al., 2007), asumieron características particulares y se relacionaron entre sí de manera específica, conformando nuevos espacios residenciales y redefiniendo los ya existentes.

De esta forma, **el problema** a abordar reside en que los cambios observados en la producción de la mercancía-vivienda, que reforzaron su carácter de bien financiero, dieron lugar a la emergencia de nuevas modalidades de producción y apropiación de la espacialidad construida de la ciudad de Tandil. Tales modos de producción del espacio urbano manifiestan una reconfiguración de las relaciones entre las diferentes formas de producción del hábitat y provocan el surgimiento de nuevos conflictos, como consecuencia de los intereses contrapuestos de los actores involucrados en cada una de dichas lógicas.

Los procesos de valorización inmobiliaria agudizaron las desigualdades intra-urbanas previamente existentes y afectaron de manera singular a cada uno de los barrios de la ciudad. En la parte sur del ejido urbano, donde se ubican los faldeos serranos, se desarrollaron proyectos residenciales destinados a los sectores de ingresos altos (*countries*, urbanizaciones especiales y barrios-parque), los cuales aprovecharon los atributos del paisaje para incorporar valor a sus inversiones inmobiliarias. Dicha situación provocó tensiones con actores locales, que manifestaron su desaprobación frente a los impactos que estos emprendimientos produjeron sobre el ambiente y señalaron la responsabilidad que posee el gobierno municipal en la regulación de dichas inversiones. Al mismo tiempo, la legislación urbana implementada a mediados de la década de los años 2000, intentó establecer límites para la construcción en los lugares ambientalmente frágiles, pero las presiones ejercidas por actores con intereses económicos en proyectos residenciales y turísticos, generaron diferentes mecanismos que permitieron vulnerar la normativa.

La coexistencia de las lógicas mencionadas sobre la producción del hábitat se manifiesta en la ciudad de Tandil. En los barrios de mayor antigüedad de la ciudad, aledaños al centro comercial, se generó una disputa entre los intereses de los promotores inmobiliarios y las acciones que vienen desarrollando las organizaciones sociales y culturales del lugar. Estas últimas denunciaron el *lobby* que un grupo de empresarios de la construcción ejerce sobre el gobierno municipal, con el fin de lograr la modificación de los indicadores que la legislación urbana establece en estos espacios y, de esa forma, obtener la autorización para realizar emprendimientos inmobiliarios de mayor envergadura. La ejecución de estos proyectos entraría en contradicción con el trabajo que vienen realizando estas organizaciones, ya que entre sus objetivos se encuentra la recuperación y la conservación el patrimonio arquitectónico e histórico del lugar.

En los diferentes barrios pertenecientes a la periferia norte, históricamente postergados, desde comienzos de la década de los años 2000 se han desarrollado numerosas políticas destinadas a la producción de conjuntos de vivienda social. Sin embargo, las sucesivas paralizaciones de las obras condujeron a que los inmuebles y los terrenos afectados a estos programas fueran ocupados ilegalmente. A su vez, en dichos barrios también se generó la aparición de nuevos asentamientos informales, cuyos habitantes desarrollaron diversas estrategias con el fin de permanecer en el lugar. En algunos casos, éstas incluyeron enfrentamientos con las autoridades municipales y las fuerzas de seguridad.

Otra de las implicancias de la valorización del suelo urbano y de los bienes inmuebles fue que una parte importante de los sectores medios de la sociedad tandilense perdió la posibilidad de acceso a la propiedad de la vivienda por medio del mercado formal. Dicha situación generó la emergencia de una serie de experiencias llevadas adelante por cooperativas y asociaciones, que produjeron espacios residenciales mediante modalidades alternativas. El recorrido que desarrolló cada una de estas organizaciones no se encontró exento de dificultades y requirió articular acciones con los diferentes niveles del Estado, para destrabar las limitaciones que imponían las normativas de urbanización a estos proyectos residenciales no convencionales.

Estos problemas han sido ampliamente abordados en distintas investigaciones que trabajaron sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y otras grandes ciudades del país. Tales estudios constituyen un marco de referencia importante sobre los antecedentes y el estado de la cuestión del tema a estudiar. Sin embargo, existe un vacío en la literatura científica en relación a cómo dichos procesos de producción se han desarrollado en las ciudades intermedias, razón por la cual se considera relevante estudiar la producción y el consumo del hábitat en la ciudad de Tandil, intentando comprender las particularidades que son propias de dicha escala.

Este trabajo de investigación se propone como **objetivo general** comprender las particularidades que adquirieron las relaciones entre las diferentes lógicas de producción del hábitat y su vinculación con la estructura espacial urbana de la ciudad intermedia de Tandil, en el contexto de las transformaciones ocurridas en la red urbana argentina, a comienzos del siglo XXI.

Se establece como recorte temporal el período comprendido desde la recuperación de la crisis económica, social y política de los años 2001 y 2002, hasta la actualidad, debido a que ese nuevo contexto originó profundas transformaciones en las lógicas de producción del espacio urbano, que afectaron a todas las ciudades argentinas.

A su vez, en relación a este objetivo general se formularon las siguientes **preguntas de investigación**:

- ¿Cuáles son las transformaciones en la estructura espacial urbana de la ciudad de Tandil que expresan los cambios en los procesos de producción de la vivienda vinculados con una mayor preeminencia del capital financiero? ¿Qué cambios en las relaciones entre las diferentes lógicas de producción del hábitat expresan esas transformaciones en la estructura espacial urbana?

Las discusiones en relación a la producción del hábitat se abordan en el marco de las perspectivas teóricas más generales que interpretan las características del proceso de urbanización en el contexto de la sociedad capitalista. De esta forma, se retomaron los aportes de algunos autores clásicos, que hicieron sus aportes desde la perspectiva de la Escuela Francesa de Sociología Urbana, como Manuel Castells, Henry Lefebvre y Christian Topalov. Asimismo, se consideró la propuesta de David Harvey sobre el materialismo histórico geográfico, formulada en el contexto de las discusiones que se generaron en el seno de la geografía crítica, como también de autores latinoamericanos relacionados con esta perspectiva, como Milton Santos, María Laura Silveira y Ana Fani Alessandri Carlos.

Igualmente, se consideraron las contribuciones de intelectuales que analizaron las especificidades del funcionamiento del mercado del suelo urbano y de la cuestión del hábitat en latinoamérica, como Samuel Jaramillo, Martim Smolka y Pedro Abramo. A escala nacional existe una extensa bibliografía relacionada con la temática y, particularmente, con lo acontecido en el período seleccionado para este trabajo de investigación. Por ello, se consultaron publicaciones de artículos y tesis de diferentes intelectuales referentes de la temática en cuestión tales como: Pedro Pérez, Juan Pablo del Río, Luis Baer, Eduardo Reese, Nora Clichevsky, Cristina Cravino, Andrea Catenazzi, Raúl Fernández Wagner, Julieta Frediani, María Carla Rodríguez y otros. Además, fue pertinente consultar trabajos elaborados desde la perspectiva geográfica

para interpretar adecuadamente las especificidades de los procesos que tienen lugar en las ciudades intermedias latinoamericanas. En ese sentido, se tomaron como referencia los trabajos de Maria Encarnação Beltrão Sposito, Roberto Lobato Corrêa, Carmen Bellet, Susana Sassone, Diana Lan, etc.

Con respecto a la metodología, a raíz de las especificidades que ofrece la escala de una ciudad intermedia, se definió que ésta posea un fuerte sesgo cualitativo, con un importante predominio de las técnicas de auto-información y análisis de fuentes documentales. Entre las primeras, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, que incluyeron a empresarios de la construcción, martilleros, concejales, trabajadores de distintas instituciones del Estado, referentes de organizaciones vinculadas a la cuestión del hábitat, vecinos y vecinas de asentamientos informales e investigadores especialistas en el tema. En lo que se refiere a las fuentes documentales, se relevaron periódicos locales y normativas municipales, provinciales y nacionales. A su vez, tampoco se excluyeron los datos cuantitativos en relación al tema, provenientes de distintos organismos públicos y privados.

Esta tesis se encuentra organizada en seis capítulos. En el primero de ellos se presenta el problema de investigación, señalando los aportes teóricos seleccionados para estudiar la producción del espacio urbano, indicando los actores que intervienen en la conformación del valor de uso y el valor de cambio de la mercancía-vivienda e identificando las lógicas de producción del hábitat que se desarrollaron históricamente en la ciudad capitalista. También, se señalan las particularidades que posee el suelo como mercancía, junto con el papel que desempeñan las rentas en la conformación de la estructura urbana. Asimismo, se aborda la definición de ciudad intermedia, a la cual se la estudia en el contexto de la red urbana y, luego, se desarrolla el problema de investigación, los objetivos, las preguntas de investigación y los aspectos metodológicos.

El Capítulo 2 está destinado a indagar en las características que asume el proceso de urbanización en las sociedades y en los territorios dependientes. En primer lugar, se discuten algunos aspectos relacionados con las interpretaciones que diversos autores han realizado sobre esta cuestión en Latinoamérica y, en segundo lugar, se profundiza en las consecuencias que la reestructuración del capitalismo y el proceso de globalización tuvieron sobre los espacios urbanos de esta región. Además, se analiza la conformación

de la red urbana argentina, las principales transformaciones que sufrió en las últimas décadas y el proceso de urbanización de la ciudad de Tandil en relación con la red urbana nacional.

En el Capítulo 3 se aborda el proceso de urbanización de las ciudades argentinas por medio de las lógicas de producción del hábitat. Se detallan las particularidades que adquirieron las lógicas de la producción mercantil, de la política pública y de las necesidades sociales, desde comienzos del siglo XXI.

El Capítulo 4 se propone abordar, específicamente, la producción del hábitat por medio de la lógica mercantil en la ciudad de Tandil y su relación con las otras lógicas. Para ello, se analiza la dinámica que ha tenido el mercado inmobiliario y la actividad de la construcción en los últimos quince años, los factores locales y externos que promovieron su crecimiento, el uso del territorio realizado por los capitales inmobiliarios y las transformaciones generadas en el medio construido de cada barrio o lugar del ejido urbano. Con respecto a este último punto, se abordan particularmente las urbanizaciones que utilizan y transforman al paisaje serrano en el sur de la ciudad, la construcción de edificios en altura en el centro, los barrios de reciente valorización para la residencia de los sectores medios en el norte y las tensiones generadas en los barrios tradicionales entre la especulación inmobiliaria y la conservación del patrimonio histórico. Asimismo, se analizan las transformaciones ocurridas en la estructura espacial urbana de Tandil a la luz de las categorías conceptuales de funcionalidad urbana, convenciones e innovaciones urbanas y ciudad confusa, formuladas por Pedro Abramo (2011).

En el Capítulo 5 se estudia la producción del espacio urbano por medio de la intervención de la lógica pública en Tandil, las articulaciones que la misma establece con los actores del mercado inmobiliario y con las organizaciones pertenecientes a la lógica de las necesidades. En primer lugar, se abordan las políticas habitacionales que se desarrollaron en la ciudad por parte de los diferentes niveles del Estado a lo largo del tiempo, incluyendo también el análisis de las medidas que se implementaron a raíz del lanzamiento del programa de créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar. Por otro lado, se consideran las distintas normativas de planeamiento urbano que influyeron en la regulación del mercado del suelo y en las posibilidades de concretar determinadas inversiones inmobiliarias. Con respecto a este último aspecto, se hace hincapié en el

análisis de los convenios urbanísticos y, especialmente, en el caso de los herederos de Seguro, ya que el estudio de lo ocurrido con las intervenciones desarrolladas durante la Audiencia Pública destinada a abordar la firma de dicho acuerdo permite evidenciar con claridad las conexiones existentes entre el gobierno local y los actores que se desempeñan en el mercado inmobiliario.

En el Capítulo 6, se identifican los proyectos desarrollados por medio de la Producción Social del Hábitat en Tandil y las posiciones que las distintas instituciones del Estado han asumido frente al desarrollo de cada uno de ellos. De esta forma se analizan: 1) los proyectos urbanísticos desarrollados por cooperativas, 2) la conformación de asociaciones civiles destinadas a la generación de suelo urbano y complejos habitacionales, 3) el surgimiento de las organizaciones de vecinas y vecinos de asentamientos informales con el propósito de llevar a cabo procesos de regularización dominial y mejoramiento de infraestructura urbana, y 4) el caso de las ocupaciones de conjuntos habitacionales que se encontraban inconclusos. Además, se aborda la necesidad que estas organizaciones tuvieron de articular sus estrategias con los distintos niveles del Estado para que sus iniciativas puedan concretarse.

Finalmente, en las conclusiones se presentan de manera integral las nuevas relaciones que surgen entre las diferentes lógicas de producción del hábitat en el último período, a raíz de la consolidación de la mercancía-vivienda como bien financiero y las transformaciones que ello generó en la estructura espacial urbana de Tandil. Además, se responde a los interrogantes sobre cuáles son los motivos del aumento de la conflictividad en relación a las cuestiones de hábitat y la expresión intra-urbana resultante.

A raíz de las conclusiones obtenidas, se realizan algunas propuestas de abordajes posibles de estos problemas en la ciudad. Asimismo se identifican nuevos interrogantes, formulados como fruto de la elaboración de esta tesis, los cuales permiten continuar con la investigación a futuro.

CAPÍTULO 1

CONTRADICCIONES EN LA PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT COMO ABORDAJE AL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 La producción del espacio como condición, medio y producto de las relaciones sociales

Para realizar un abordaje geográfico sobre las diferentes lógicas presentes en la producción y el consumo del hábitat en la ciudad de Tandil, resulta fundamental explicitar cuál es la concepción de espacio en la cual se encuadra este trabajo y cómo se interpreta su relación con la sociedad. Para ello, se adherirá a las posturas inherentes a las corrientes críticas del pensamiento de la disciplina, retomando aportes de sus principales referentes, como también de otros intelectuales del campo de las ciencias sociales, que han reflexionado sobre estas cuestiones teóricas, en especial a partir de las últimas décadas del siglo XX.

En primer lugar, se considerará la propuesta teórica del geógrafo británico David Harvey, quien alineado a los postulados de la teoría marxista, interpreta a la realidad como una totalidad dinámica, conformada por un conjunto de partes que funcionan de manera interrelacionada. Cada una de estas partes posee la cualidad de contener las características propias de la totalidad, debido a que están constituidas por un conjunto de relaciones presentes dentro de dicha realidad. Aunque esas relaciones intentan preservar y reproducir la existencia general del conjunto, a menudo se generan contradicciones que derivan en conflictos y, como consecuencia, se producen transformaciones que conllevan a una reestructuración de las relaciones y de cada una de las partes (Harvey, [1973] 1977).

La totalidad, además, se encuentra formada por determinadas estructuras, que pueden distinguirse unas de otras, aunque no de manera observable. Por ello mismo, para poder interpretarlas resulta necesario definir los elementos que la componen de manera relacional:

“Una estructura debe ser definida, por tanto, como un sistema de relaciones internas que se encuentran en proceso de estructuración a través del funcionamiento de sus propias

leyes de transformación. De esto se deduce que las estructuras han de ser definidas por medio de la comprensión de las leyes de transformación que las modelan.” Harvey ([1973] 1977, p. 306).

Estableciendo una jerarquía, las estructuras de mayor importancia serían aquellas que se relacionan con las condiciones de producción y de reproducción de la vida, esto quiere decir que al considerar a la sociedad como una totalidad, es necesario que finalmente cualquier análisis incorpore las condiciones materiales de existencia para explicar cada uno de los procesos estudiados (Harvey, [1973] 1977).

En su propuesta denominada materialismo histórico-geográfico, Harvey (1998) explica que el espacio presenta múltiples cualidades objetivas y destaca el rol que tienen las prácticas humanas en su construcción. Menciona, además, la importancia de considerar las condiciones materiales para la comprensión de estas cualidades objetivas:

“La objetividad del tiempo y el espacio está dada, en cada caso, por las prácticas materiales de la reproducción social y, si tenemos en cuenta que estas últimas varían geográfica e históricamente, sabremos que el tiempo social y el espacio social están contruidos de manera diferencial. En suma, cada modo de producción o formación social particular encarnará un conjunto de prácticas y conceptos del tiempo y el espacio.” (Harvey, 1998, p. 228).

A partir de esta perspectiva, el autor señala que el capitalismo como modo de producción revolucionario transforma de manera continua las prácticas materiales y los procesos de reproducción social, con lo cual las cualidades objetivas y los significados del tiempo y del espacio también varían en los distintos períodos históricos.

Por su parte, Manuel Castells (1986) manifiesta la necesidad de que los estudios relacionados a la ciudad consideren la historia del proceso de urbanización y reconstruyan las relaciones sociales que organizan y le dan contenido histórico a las formas espaciales. Este autor entiende que:

“El espacio no es —en contra de lo que otros puedan afirmar— un reflejo de la sociedad, sino una de las dimensiones materiales fundamentales, y considerarlo independientemente de las relaciones sociales, aun con la intención de estudiar su interacción, equivale a separar la naturaleza de la cultura y, por ende, a destruir el primer

principio de toda ciencia social: que la materia y la conciencia están interrelacionadas, y que esta fusión es la esencia de la historia y de la ciencia.” (Castells, 1986, p. 419).

Las formas espaciales, producidas por la acción humana, expresan los intereses de una clase dominante perteneciente a determinado modo de producción. Pero también materializan las relaciones de poder del Estado y las resistencias de las clases explotadas. Todo este proceso contradictorio se realiza sobre formas espaciales ya heredadas, pero a su vez se combina con los nuevos intereses y proyectos en pugna. Para Castells (1976) no se requiere realizar una teoría específica del espacio, sino que éste debe ser explicado a través de la teoría de la estructura social como una forma social particular, que establece articulaciones con otras formas y procesos históricamente dados. Sin embargo, esto no implica que el espacio se encuentre subordinado o sea una instancia dependiente de la sociedad:

“El espacio es un producto material en relación con otros elementos materiales, entre ellos los hombres, los cuales contraen *determinadas relaciones sociales*, que dan al espacio (y a los otros elementos de la combinación) una forma, una función, una significación social. No es, por tanto, una mera ocasión de despliegue de la estructura social, sino la expresión concreta de cada conjunto histórico en el cual la sociedad se especifica” (Castells, 1976, p. 141).

Entonces, el espacio es comprendido como una realidad construida, trabajada o practicada por las relaciones sociales y, de igual manera, también es capaz de influir sobre éstas, pero de forma mediatizada, es decir, no ya como medio físico que condiciona el desempeño de la sociedad, sino como forma social trabajada o transformada por las relaciones sociales. “El espacio, socialmente hablando, lo mismo que el tiempo, es una coyuntura, es decir la articulación de prácticas históricas concretas” (Castells, 1976, p. 486).

Esta manera de comprender a las formas espaciales vinculadas a una estructura social que se desarrolla en un momento determinado, lleva a Castells (1976) a definir a la ciudad como un producto histórico, que posee una dimensión material, un aspecto cultural y una función que desempeña en la organización social. De esta forma, el significado de lo urbano y el contenido de las ciudades, están determinados por el conflicto que se genera entre los diferentes actores de una sociedad, sus valores e intereses, junto con los procesos de dominación y de resistencia. La forma urbana,

entonces, resulta del significado de lo urbano y de las funciones que han sido determinadas para las ciudades en un período específico, e incorporan no sólo los objetos, sino también los usos, los flujos, las percepciones y las representaciones mentales.

Henri Lefebvre (1972) coincide con la idea de que el espacio no debe ser comprendido sólo como una expresión de las relaciones sociales, sino que existe una relación de mutuo condicionamiento, en donde éste también tiene la capacidad de influir sobre aquellas. Siguiendo esta perspectiva teórica, Ana Fani Alessandri Carlos (2012) propone la construcción de un pensamiento que comprenda, desde un punto de vista geográfico, a la producción del espacio como momento de la producción de la vida en todas sus dimensiones y, también, como movimiento de la reproducción de la sociedad a lo largo de la historia. Con este fin, establece como presupuesto la idea de que la producción del espacio urbano es condición, medio y producto de la reproducción social. Según la autora, esta premisa permite evidenciar la contradicción que se genera entre la producción social del espacio y su apropiación privada en el proceso de urbanización capitalista.

A su vez, asumir que el espacio es producido socialmente pero que resulta apropiado de manera particular, deja al descubierto la confrontación que se genera entre la lógica de la acumulación del capital y la de las necesidades de la reproducción de la vida. En este sentido, Alessandri Carlos (2012) sostiene que la centralidad en la noción de producción ayuda a comprender a las prácticas socioespaciales como contenido de los lugares, revelando la condición objetiva de la existencia humana, la fragmentación del espacio a causa de las imposiciones mercantiles y la segregación como resultado de un proceso de urbanización guiado por la apropiación privada de la riqueza.

Lo opuesto a este proceso de mercantilización del espacio sería lo que Lefebvre (1969) concebía como “derecho a la ciudad”, es decir, una realidad urbana donde predominaría el valor de uso y se impusieran las necesidades de los usuarios por encima de la de los especuladores. Significaría también el abandono de las metas del desarrollo asociadas únicamente al crecimiento económico y la destrucción de la ideología del consumo impuesta por la modernidad. Esta noción también implicaría la puesta en práctica de una planificación que genere centralidades renovadas y lugares de encuentro en los espacios urbanos, que sean capaces de cuestionar la cotidianeidad organizada por la sociedad

burocrática del consumo y, a su vez, genere nuevos ritmos de vidas, permitiendo el uso pleno de los lugares.

Por su parte, el geógrafo brasileño Milton Santos ([1996] 2000) también menciona la necesidad de incorporar la noción de totalidad en la disciplina geográfica, indicando que el análisis de la misma es la que permite el entendimiento de cada una de las partes que la conforman. Para ello, retoma la noción de “totalidad concreta” del filósofo Karel Kosik (1967), que implica considerar el orden que las cosas tienen en la realidad y mediante el cual se conforma un todo estructurado. Desde esta perspectiva, la finalidad del conocimiento es encontrar las leyes que expliquen su funcionamiento.

La adopción de la noción de totalidad concreta permitiría, en este período de la globalización, analizar los lugares por medio de su relación con la totalidad-mundo, unificando lo particular con lo global. En este sentido, el mundo es entendido como un conjunto de posibilidades, pero que sólo se concretizarían como realidad material en los lugares, por medio de una combinación específica de las variables del todo.

El desafío de la disciplina geográfica consistiría en tomar un fragmento particular dentro de esa realidad total, que posea cierta autonomía pero que, al mismo tiempo, continúe integrado a dicha totalidad: “El mundo es uno solo. Es visto a través de un determinado prisma, por una determinada disciplina pero, para el conjunto de disciplinas, los materiales constitutivos son los mismos.” (Santos, [1996] 2000, p. 17). Entonces, el objetivo es la construcción de categorías de análisis que permitan estudiar al espacio, empleando conceptos que den cuenta de una realidad en movimiento.

El espacio como objeto de estudio de la geografía, es interpretado por Santos (1992) como una instancia de la sociedad, que es contenida y que contiene a las demás instancias: la económica, la cultural-ideológica, la política-institucional, entre otras. Esta definición implica que el espacio no está constituido únicamente por las cosas, es decir, por los objetos geográficos, ya sean éstos de origen natural o social, sino que también incluye a la sociedad, en tanto que cada fracción de la naturaleza abarca a una fracción de la sociedad.

Santos (1992) identifica a una serie de elementos de los cuales estaría constituido el espacio: las personas, las empresas, las instituciones, el medio ecológico y las infraestructuras. Las personas participan del proceso de producción social a través del

trabajo, al mismo tiempo que generan demandas que son satisfechas por las empresas y las instituciones. Las empresas producen bienes y servicios, y las instituciones se encargan de la elaboración de normas y legislaciones. Por su parte, las infraestructuras son el trabajo humano materializado y geografizado, en tanto que el medio ecológico es el conjunto de complejos territoriales que constituyen la base física del trabajo humano. En realidad, esta clasificación no resulta tan rigurosa, ya que en numerosas ocasiones se puede observar que tanto las funciones que desempeñan las personas, las empresas y las instituciones pueden ser intercambiables entre sí. Asimismo, el autor afirma que:

“O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida. Todavia, considerá-lo assim é uma regra de método cuja prática exige que se encontre, paralelamente, através da análise, a possibilidade de dividi-lo em partes.” (Santos, 1992, p. 5).

Esta idea del espacio como una totalidad implica que el estudio de las interacciones entre sus elementos debe considerar la interdependencia que existe entre los mismos. En otras palabras, en cada momento los elementos cambian su papel en el sistema histórico y en el sistema espacial, lo que conlleva a que el valor de cada uno de ellos deba ser tomado en relación con los demás elementos y con el todo.

Posteriormente, Santos ([1996] 2000, p. 54) mencionaría que “el espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia”. Con esta idea, el autor remarca la importancia de concebir al espacio no sólo en su dimensión material, sino también por el contenido y uso que la sociedad le otorga a esa materialidad, a través de sus acciones. Siguiendo esta línea de pensamiento, María Laura Silveira (2003, p. 22) menciona la necesidad de elaborar una teoría que tenga la capacidad de establecer una subdivisión de la totalidad en estructuras significativas: “Son los sistemas de objetos y los sistemas de acciones, nuevas totalidades de una totalidad en movimiento: el espacio.”

La inseparabilidad que los sistemas de objetos y los sistemas de acciones poseen para el tratamiento del espacio geográfico deviene, para Santos ([1996] 2000), del hecho de que el análisis por separado de estos elementos no permite alcanzar el conocimiento necesario para comprender la realidad en su totalidad. Esto se debe a que los sistemas de objetos condicionan la manera en que se realizan las acciones y, a su vez, las acciones

crean nuevos objetos o actúan sobre los ya existentes, generando nuevos contenidos y significados. Asimismo, se emplea la noción de sistemas porque, en la actualidad, la mayoría de los objetos no funcionan aisladamente. Silveira (2003, p. 19) explica que “los objetos se presentan, hoy, como camadas de sistemas técnicos”, funcionando de manera interdependiente a través de técnicas muy sofisticadas, inherentes a las formas de producción actuales. Las acciones, a su vez, también se dan en sistemas, permitiendo el control de las actividades hegemónicas, por parte de los actores con poder de decisión a escala global. Finalmente, las acciones desarrolladas por estas organizaciones se encuentran mediatizadas por las normas, que regulan el uso de los objetos y las relaciones del Estado con el mercado, de los empresarios con los trabajadores, entre otras cuestiones.

Santos ([1996] 2000) también otorga una importancia fundamental en sus formulaciones teóricas a la comprensión del fenómeno técnico. Su centralidad reside, entre otras cuestiones, en la posibilidad de concebir de manera inseparable a los aspectos humanos con los naturales, ya que la técnica constituye el conjunto de medios instrumentales y sociales, por medio de los cuales la sociedad produce y realiza su vida, produciendo, al mismo tiempo, espacio. También permite la inclusión de la variable histórica en el tratamiento geográfico de la realidad, ya que las técnicas permiten empirizar el tiempo, es decir, posibilitan observar la materialización en el espacio de objetos técnicos pertenecientes a distintas épocas, conviviendo en el momento presente.

De esta manera, se puede considerar a la técnica como sinónimo de medio, ya que los objetos técnicos, según Gilbert Simondon (2007), una vez que se integran al medio natural, pasan a conformar un medio mixto, que debe abordarse de manera indisoluble. La difusión de los objetos técnicos creados por la sociedad en un período histórico determinado no se realiza de manera homogénea: “A cada lugar geográfico concreto corresponde, en cada momento, un conjunto de técnicas y de instrumentos de trabajo, resultado de una combinación específica que también es históricamente determinada” (Santos, [1996] 2000, p. 48 y 49). Desde esta perspectiva, es el espacio el que le otorga significado a los objetos, ya que estos últimos se materializan en lugares concretos, adquiriendo un valor específico que se encuentra determinado por la relación que en dicho medio establezca con los otros objetos, que pueden pertenecer a su mismo momento histórico o constituir herencias de sistemas técnicos pasados:

“Esos objetos y esas acciones están reunidos en una lógica que es, al mismo tiempo, la lógica de la historia pasada (su fecha, su realidad material, su causa original) y la lógica de la actualidad (su funcionamiento y su significación presentes). Se trata de reconocer el valor social de los objetos mediante un enfoque geográfico. La significación geográfica y el valor geográfico de los objetos provienen del papel que, por el hecho de estar en contigüidad, formando una extensión continua y sistemáticamente interligados, desempeñen en el proceso social” (Santos, [1996] 2000, p. 66).

Los conjuntos técnicos aparecen y se tornan hegemónicos en un momento determinado, hasta que surge un nuevo conjunto que los reemplace. Sin embargo, esto no implica la completa desaparición de los objetos del sistema anterior, sino que muchos de ellos permanecen, siendo revalorizados por las acciones y por los nuevos objetos con los que coexisten. En la era de la globalización, el sistema técnico se caracteriza por poseer una fuerte asociación con la ciencia, y también por la rapidez de su difusión y por su alto contenido de racionalidad y artificialidad. Estas cualidades resultan coherentes con un modelo de producción que tiende a la dispersión espacial y, simultáneamente, a la centralización del control y de las decisiones. La información aparece, además, como un componente fundamental de la revolución tecnológica, ya que su manejo restringido constituye una fuente importante de poder.

Junto con el concepto de espacio geográfico aparece también el de territorio usado, al que Santos (1994a) y Silveira (2011) proponen utilizar como sinónimos, ya que el territorio usado incluye a las acciones pasadas, que se materializan en objetos y normas, como también a las acciones presentes. De esta manera, el territorio heredado del pasado se rehace y se redefine de forma permanente por medio de la intervención de un conjunto interdependiente y conflictivo de objetos técnicos, normas y acciones. Este territorio se constituye a partir de los lazos de contigüidad e incluye a todos los actores y a todas dimensiones sociales. Por lo tanto, los elementos materiales e inmateriales del espacio se crean y adquieren diferentes contenidos a través del proceso mediante el cual la sociedad usa el territorio.

Si bien, por un lado, las acciones le dan nuevos contenidos a las formas heredadas y crean nuevos objetos, por otro lado, las existencias materiales del pasado condicionan la manera en que las acciones se desarrollan en el presente. Por esta razón se considera al territorio como una norma y como indica Silveira (2011, p 3):

“En efecto, territorio usado, espacio geográfico y espacio banal obran como sinónimos, se funden y se confunden, pues se refieren al conjunto de todas las empresas, todas las instituciones, todos los individuos, que actúan intrínsecamente asociados a una base material común, a pesar de su fuerza desigual. Es un cuadro de vida que constituye un híbrido de materialidad y de vida social.”

La idea de espacio banal, como espacio de todos los actores, permite superar la visión sesgada de los análisis particulares, que centran su atención sólo en la dimensión económica, política o cultural, para realizar un análisis más integral. Este espacio banal se contrapone al espacio de flujos, producido por los actores hegemónicos del orden mundial, cuyas decisiones poseen la capacidad de incidir en el orden cotidiano de los lugares. Pero también el espacio banal, producto de las relaciones de contigüidad, recrea la dimensión cotidiana por medio del territorio usado. Así, Santos ([1996] 2000) indica que el lugar es el resultado de dos procesos de producción, uno de arriba-abajo, formado por el espacio de flujos y los actores con poder de decisión global, y otro, de abajo-arriba, que es fruto de las relaciones de vecindad y que involucra a todos los actores sociales.

Se considera que estas nociones teóricas resultan adecuadas para abordar, desde una perspectiva geográfica, las lógicas de producción del hábitat y las contradicciones que se generan entre el valor de uso y el valor de cambio de la mercancía vivienda. Los proyectos habitacionales desarrollados por actores vinculados a las diferentes lógicas se realizan sobre territorios previamente construidos, lo cual condiciona los lugares de emplazamiento y la viabilidad de dichos proyectos. Al mismo tiempo, las características del mercado inmobiliario actual posibilita el desarrollo de determinadas urbanizaciones, que modifican la materialidad del espacio, otorgándole un nuevo valor a los objetos presentes en él.

1.2 La producción y el consumo de la vivienda: contradicciones entre su valor de cambio y su valor de uso.

Desde Friedrich Engels en adelante, la cuestión del déficit habitacional ha sido abordada por la perspectiva crítica del conocimiento en una estrecha relación con las singularidades que asume el proceso de urbanización en el modo de producción

capitalista. Para comprenderlas, es necesario considerar que estas características son la resultante de un complejo proceso en permanente movimiento y que en los espacios urbanos se concentra el desarrollo de las principales fuerzas productivas. “El desarrollo del capitalismo se expresa materialmente en el espacio en que se produce, y por su parte, este espacio induce y promueve dicho desarrollo.” (Portillo, 1989, p.11).

Maria Encarnação Beltrão Sposito (2000) menciona que la ciudad es el lugar en donde se reúnen las mejores condiciones para el desarrollo del capitalismo, ya que ofrece mayores posibilidades de concentración de la fuerza de trabajo y de los medios necesarios para la producción en gran escala, haciendo posible la realización del ciclo del capital con mayor rapidez. La ciudad se convierte, así, en el lugar de gestión y de la toma de decisiones que orientan el desarrollo del propio modo de producción, comandando la división territorial del trabajo, estimulando la constitución de la red urbana y determinando el papel desempeñado por los espacios rurales.

Christian Topalov menciona también una contradicción que se desarrolla en el proceso de producción de la ciudad, debido a que el espacio urbano contiene lo que se denomina “efectos útiles de aglomeración” ([1979] 2006). Los mismos surgen del valor de uso complejo que se genera en la ciudad a raíz de la articulación de sus diferentes elementos, aportándole un plus al valor de uso que posee cada uno de éstos tomados por separado. Sin embargo, la producción de dichos elementos constituye un proceso autónomo que surge del carácter privado de los medios de producción. En este sentido, el autor menciona que:

“los valores de uso [complejos urbanos] están formados por un proceso ciego, sin sujeto, es decir, el movimiento de búsqueda de la ganancia privada de cada polo autónomo de acumulación. Por tanto, la urbanización capitalista es, ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación del espacio.” ([1979] 2006, p. 9).

Las ciudades también ofrecen las condiciones para que la reproducción del capital sea efectiva, en tanto que provee los elementos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, los equipamientos colectivos de consumo, de formación, de transporte y otros. Posibilita, además, los medios de producción necesarios para el funcionamiento de las industrias: suministro de energía, agua, medios de transporte e infraestructuras. Asimismo, la cooperación de las empresas privadas concentradas en un mismo espacio genera un aumento de productividad. De esta forma, la ciudad permite

una reducción de los costos generales y del tiempo de circulación del capital (Topalov, [1979] 2006).

Por su parte, Abramo (2011), adhiriendo a la escuela francesa de la regulación, indica que la articulación entre el capital y lo urbano asume distintas formas geográficas en cada momento histórico. Elabora el concepto de “régímenes urbanos” (2011, p. 30), para caracterizar a cada período específico dentro de la historia de las ciudades en el modo de producción capitalista. Asimismo, el autor propone una analogía entre el papel que desempeñan los mecanismos sociales en cada régimen de acumulación para asegurar la reproducción de las relaciones sociales en el sistema capitalista (tal cual lo expresan los postulados de la teoría de la regulación), con la función que cumple la regulación urbana, a través de la espacialidad construida, en garantizar la reproducción de los regímenes urbanos.

En cada régimen urbano se establece una forma particular en la que se dan los procesos de producción y apropiación de la espacialidad construida, determinando, por ejemplo, de qué manera el mercado inmobiliario y otras formas de aprovisionamiento residencial construyen el hábitat. Por esta razón, las características del funcionamiento del mercado inmobiliario varían de un régimen urbano a otro, ya que las formas institucionales constituyen uno de los principales mecanismos que regulan el patrón de acumulación urbano. Tanto en el régimen urbano fordista como en el de acumulación flexible, identificados por Abramo (2011), el mercado inmobiliario constituye un mecanismo fundamental para asegurar la regulación urbana.

Desde esta perspectiva, también cobra importancia el concepto de funcionalidad urbana, entendido como la forma en que una estructura espacial urbana se relaciona con una determinada relación social, dentro del marco de la producción capitalista. Por lo tanto, los procesos de urbanización hacen alusión a los “momentos de cambio entre funcionalidades urbanas diferentes” (Abramo, 2011, p. 35).

Santos (1994b), a su vez, propone abordar las cuestiones urbanas desde un enfoque de la economía política de la ciudad, cuyo análisis requiere considerar de manera ineludible a la dimensión espacial, que es interpretada como el resultado de la interacción entre el trabajo acumulado y el trabajo presente, distribuido este último, sobre las formas heredadas del pasado. El trabajo acumulado incluye a aquellas

infraestructuras y máquinas que se superponen a la naturaleza a lo largo de los distintos momentos históricos, formando así un medio geográfico indisoluble. “*O trabalho morto*, sobre o qual se exerce o *trabalho vivo*, é a configuração geográfica e os dois, juntos, constituem, exatamente, o espaço geográfico.” (Santos, 1994b, p. 115). La ciudad, entonces, puede ser comprendida como un medio construido, que alberga una multiplicidad de capitales, de formas tecnológicas, de organización y trabajo en su proceso productivo. También se la puede definir como un gran medio de producción material e inmaterial y, a la vez, como lugar de consumo y de comunicación.

Santos (1994b) también establece una distinción entre la economía política de la urbanización y la economía política de la ciudad. La primera comprende el análisis de la división social del trabajo, que conjuntamente con la división territorial del trabajo¹, produce una determinada distribución de las actividades y de las personas a lo largo de un territorio nacional. La segunda, en cambio, hace alusión a cómo una ciudad se organiza de cara a la producción y el lugar que ocupan los actores presentes en ella dentro de ese proceso productivo, en un momento determinado. La perspectiva de la economía política de la ciudad permite incorporar algunos nuevos debates a las categorías conceptuales clásicas consideradas por la economía política², entre ellos, la relación entre medio ambiente construido y la socialización capitalista, la convivencia en el espacio urbano de diversos subsistemas capitalistas y el debate sobre los valores de uso y los valores de cambio.

Con respecto al primero de esos debates, Santos (1994b) retoma la idea de Topalov ([1979] 2006) que afirma que la ciudad para el capital representa un valor de uso porque concentra en ella los elementos necesarios para el desarrollo de la producción, a lo cual agrega que gran parte de los medios colectivos que se encuentran presentes en el espacio urbano, resultan finalmente apropiados en beneficio de unos pocos actores mediante el proceso de socialización capitalista. Esta última categoría hace alusión al hecho de que en la ciudad se producen diferentes capitales comunes que luego son puestos a disposición de los procesos productivos. Estos bienes de uso no pueden ser

¹ “La actual distribución territorial del trabajo descansa sobre las divisiones territoriales del trabajo anteriores. Y la división social del trabajo no puede entenderse sin la explicación de la división territorial del trabajo, que depende, a su vez, de las formas geográficas heredadas.” (Santos, 1996, 2000, p. 119).

² Santos (1994b) entiende que las categorías conceptuales clásicas de la economía política son la división del trabajo, las relaciones entre el capital y el trabajo, entre el capital constante y el capital variable y entre la sociedad y la naturaleza.

generados de manera individual por cada capitalista, por lo tanto, su creación es financiada de manera colectiva, por medio de contribuciones sociales. Sin embargo, estas infraestructuras luego son apropiadas por quienes tienen el poder para utilizarlas productiva y especulativamente.

El proceso de apropiación de medios contruidos de manera colectiva, según Santos (1994b), se agudiza con el desarrollo del capitalismo, debido a que la división del trabajo y las necesidades de coordinación de la producción son cada vez mayores. A su vez, las grandes ciudades y, en especial, las metrópolis de las regiones subdesarrolladas aceleran esta tendencia, ya que además de contar con una división del trabajo mucho más compleja, se caracterizan por presentar una expansión demográfica y territorial mucho más rápida, además de registrar una distribución del ingreso con mayores niveles de desigualdad y de favorecer la conformación de monopolios y oligopolios, que obtienen beneficios mediante la unificación de los mercados.

Además, las grandes empresas multinacionales suelen demandar a las ciudades en las cuales pretenden instalarse la conformación de nuevos espacios equipados con determinada infraestructura y servicios. Estos nuevos valores de uso son desarrollados, generalmente, por los organismos públicos, con recursos extraídos de los aportes realizados por la comunidad y, al mismo tiempo, su realización implica la generación de nuevas desigualdades hacia el interior de las ciudades, ya que la concentración de equipamiento especializado en unos pocos lugares, redundando en la escasez de financiamiento para atender las demandas básicas de otros barrios. De esta manera:

“A cidade constitui, em si mesma, o lugar de um processo de valorização seletivo. Sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas, desde as realizações mais recentes, aptas aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalam usos menos rentáveis, portadores de técnicas e de capitais menos exigentes” (Santos, 1994b, p. 130).

Por esto, Santos (1994b) concluye que la utilización y el acceso a ese capital común, que es el espacio urbano, resulta cada vez más restringido para las personas del lugar que contribuyeron a producirlo y, simultáneamente, los actores foráneos, que no aportaron para su formación, son los que tienen la capacidad de controlarlo y utilizarlo en su beneficio. En este sentido, el autor analiza al espacio urbano como un bien de uso

que es apropiado por los capitales hegemónicos con el fin de producir bienes de cambio, mediante un proceso que invisibiliza el trabajo colectivo realizado por la comunidad.

Particularmente, Topalov ([1979] 2006) también abordó el debate sobre el valor de uso y el valor de cambio pero, más específicamente, en relación a la mercancía vivienda. Este autor entendía que la vivienda es valor de cambio porque es producida por el capital y circula como capital, y también porque a partir de ella es posible la valorización de los capitales que se especializan en su producción, es decir, los de la construcción, los inmobiliarios y los bancarios. Pero también se constituye como valor de uso, debido a que es fundamental que se satisfaga la necesidad de alojamiento para la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, se produce una contradicción porque la vivienda constituye un valor de cambio que resulta inaccesible para la mayoría de la población y esto representa una limitación para la valorización de los capitales del sector inmobiliario. Al mismo tiempo, es indispensable para la producción capitalista que la mano de obra tenga acceso a este bien, lo cual no puede ser asegurado por el capital inmobiliario, que no produce la suficiente cantidad de inmuebles para los trabajadores. Este tipo de contradicción genera crisis y transformaciones en la producción inmobiliaria, al mismo tiempo que también constituye una dificultad para abastecer de mano de obra a las empresas.

Harvey ([1973] 1977) agrega que los conceptos de valor de uso y valor de cambio desde la perspectiva marxista son utilizados de modo relacional y dialéctico, es decir, que por sí solos no poseen significado, sino que lo adquieren en relación el uno con el otro. En la sociedad capitalista, el valor de uso es realizable sólo en el proceso de consumo, mientras que el valor de cambio conlleva un proceso social donde los objetos materiales o mercancías se producen mediante el trabajo socialmente necesario. El valor de cambio implica una relación cuantitativa que permite el intercambio de los valores de uso. Como explicaba Karl Marx ([1859] 2008) en *Contribución a la crítica de la economía política*, la mercancía se constituye como tal en relación con otras mercancías, es decir, en el proceso de intercambio. Dicho proceso social vincula entre sí a individuos independientes, que son propietarios de mercancías, que para ellos no poseen un valor de uso. El intercambio se hace efectivo a través de la enajenación, cuando la mercancía deja de estar en manos de un propietario, para quien sólo constituye un medio de cambio, y es adquirida por otra persona, que la requiere para el consumo.

El hecho de analizar a la mercancía como una relación social y no como una cosa, permite visualizar los diferentes significados que adquiere a través del intercambio y todo aquello que acontece en el momento de su producción y consumo. Harvey ([1973] 1977) analiza la participación de cada uno de los actores sociales que intervienen en el mercado de la vivienda, explicando de qué manera determinan el valor de uso y el valor de cambio de esta mercancía. En primer lugar, menciona el caso de los inquilinos, a quienes les interesa específicamente su valor de uso, debido a que pueden satisfacer distintas necesidades y deseos a través de su consumo. En segundo lugar, desarrolla el caso de los promotores inmobiliarios, indicando que su intervención en el mercado se encuentra dirigida a obtener un valor de cambio, el cual consiguen por medio de la compra y venta de inmuebles o por el cobro que realizan a partir de gestiones que llevan a cabo como intermediarios. De esta forma, intentan incrementar la cantidad de transacciones de viviendas debido a que esto contribuye a la expansión de su negocio.

En tercer lugar, Harvey ([1973] 1977) reconoce a los propietarios de las viviendas que residen en ellas, que consideran tanto su valor de uso como su valor de cambio, pero en el caso de los que no viven allí, sólo actúan en base a su valor de cambio, ofreciendo un servicio de alojamiento por el que reciben un determinado pago. También identifica a los constructores, quienes invierten en la compra de terrenos, en la urbanización y en la construcción de inmuebles con el objetivo de crear bienes de uso para otros, que a su vez les permitan obtener bienes de cambio para sí mismos. Otro actor importante son las instituciones financieras (bancos, compañías de seguro, etc.) que, debido a las peculiaridades de la mercancía-vivienda, son fundamentales para viabilizar las operaciones de compra y construcción. Éstos buscan obtener valores de cambio mediante la financiación que les permite a otros actores obtener valores de uso.

Finalmente, Harvey ([1973] 1977) señala a las instituciones gubernamentales, que intervienen en el mercado produciendo valores de uso, por medio de la construcción de conjuntos de vivienda social. Aunque también pueden tener otro tipo de intervenciones más indirectas, como la reducción de impuestos o la garantización de beneficios para los constructores y las instituciones financieras, lo que conlleva a un incremento de sus valores de cambio. Asimismo, pueden ayudar a crear valores de uso impulsando el crédito para financiar la compra o la construcción, o por medio de la planificación, generando servicios e infraestructuras que transforman el medio en el cual se encuentra la vivienda.

En relación al Estado, Topalov ([1979] 2006) afirma éste debe satisfacer aquellas necesidades que son imprescindibles para la reproducción de la fuerza de trabajo y que no son garantizadas por el salario. Esto pone de manifiesto la contradicción existente entre el valor de cambio de la fuerza de trabajo y las necesidades que ésta posee para su reproducción social. El salario sólo alcanza para satisfacer las cuestiones mínimas que se requieren para que el trabajador pueda continuar produciendo y es por esto que el Estado se encargará de asegurar algunas de las necesidades restantes. Por lo tanto, en algunos contextos, determinados bienes que son indispensables para la reproducción de la fuerza del trabajo no serán generados por el capital, como es el caso de los servicios de educación, salud y vivienda. En lo que respecta específicamente a esta última, el capital sólo cubrirá las necesidades habitacionales momentáneas, por lo cual la vivienda del trabajador deberá ser financiada por otro capital o por los organismos públicos.

A su vez, el Estado también deberá hacerse cargo de la producción de valores de uso urbano complejos, es decir, de los equipamientos colectivos de consumo e infraestructuras, que como no pueden constituirse en mercancía (porque no son fraccionables y no pueden circular) no resultan rentables para el capital.

Pedro Pérez (2014) menciona que a lo largo del desarrollo del capitalismo las contradicciones generadas por la mercantilización de la reproducción social fueron resueltas por medio de la intervención del Estado, que cubrió parte de las necesidades de la clase trabajadora y, de ese modo, disminuyó la cantidad de recursos monetarios que ésta requería para acceder a determinados bienes fundamentales. De esta forma, la desmercantilización parcial de la reproducción social permite asegurar el mantenimiento de las relaciones capitalistas.

La desmercantilización, a la que alude Pérez (2014), puede realizarse en la **producción** o en el **consumo**. En el primer caso, implica que ese proceso productivo no se rija por las reglas de la acumulación del capital y, en el segundo caso, conlleva el acceso a determinados bienes sin la necesidad de erogación monetaria o, en su defecto, por medio de un pago que no se relaciona con la estructura de costos y ganancias del bien en cuestión, es decir, que sin esa intervención el precio sería mayor. Vale remarcar que la implementación de estos mecanismos no implica necesariamente un debilitamiento del proceso de acumulación del capital, ya que en ocasiones quienes se benefician son los empresarios porque se reduce el valor de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, en el proceso de urbanización de las sociedades latinoamericanas lo que predominó no fueron los procesos de **desmercantilización estatal**, sino los de **desmercantilización social**. En estos últimos, la población que se encuentra excluida del consumo mercantil produce sus propios bienes y, en el caso específico de la vivienda, lo realiza por medio de la autoconstrucción, la cual, a su vez, se encuadra en procesos más amplios de **urbanizaciones informales** o también en las llamadas **urbanizaciones populares**. Una parte importante de las ciudades latinoamericanas se construyó bajo esta lógica, eludiendo las normas legales que rigen la producción de la ciudad formal. No obstante, según afirma el autor:

“La desmercantilización social no incluye componentes de redistribución económica, a diferencia de lo que sucede en los procesos estatales de desmercantilización. Salvo que intervenga algún tipo de apoyo estatal, sin que esto signifique la subordinación del proceso. Son los consumidores no solventes de ciudad quienes asumen la carga, de manera fundamental, de aportar su trabajo, incluyendo también, a veces, algunos recursos financieros” (Pérez, 2014, p. 4).

Es posible también diferenciar entre lo que se denomina **urbanización servida y no servida**. La primera es producida como consecuencia de procesos mercantiles, donde las empresas o el Estado lotean una porción de tierra, la urbanizan y posteriormente la venden u otorgan a las personas que allí van a residir. En el caso de la segunda, hace alusión a una urbanización generada a través de procesos de desmercantilización social, donde la misma comienza luego de que los pobladores se instalan en un lugar y utilizan sus recursos y su propio trabajo para construir sus viviendas e infraestructura básica. En ocasiones, este último proceso puede tardar varias décadas en completarse (Pérez, 2014).

Distintos trabajos científicos como los de Pérez (1995), Reese (2014) y Rodríguez et al. (2007), especifican que en la ciudad capitalista pueden identificarse tres lógicas de producción del hábitat: la rentista del mercado, la de la acción de la política estatal y la de las necesidades sociales. En el primer caso, se refiere a aquella modalidad de producción que se rige principalmente por la posibilidad de obtener un lucro a través de una inversión. En el segundo caso, alude a la intervención pública, ya sea a través de la producción directa de la vivienda, o mediante sus diferentes mecanismos tendientes a subvencionar la demanda, asegurar los beneficios de las empresas constructoras, o mediante políticas de planificación, que regulan los usos y la creación de infraestructura

de los espacios residenciales. Finalmente, la lógica de la producción de las necesidades sociales se relaciona con aquellos sectores que no pueden satisfacer sus necesidades por medio del mercado formal, autoproduciéndose sus bienes de uso. Dentro de esta última modalidad, Rodríguez et al. (2007) diferencian entre los procesos masivos de autoproducción del hábitat y la producción social del hábitat (PSH). Esta última consiste en una serie de prácticas, dirigidas por algún actor social, que de manera consciente intentan potenciar las capacidades para desarrollar la autoproducción de la manera más efectiva posible.

Diversos autores, como Pérez (2014), Pradilla Cobos (1981), etc; coinciden en que las ciudades latinoamericanas se caracterizan por poseer una alta proporción de sus espacios residenciales producidos por medio de la autoconstrucción. Esto se relaciona con los altos índices de informalidad económica que predominan en la región y que imposibilitan que su población pueda satisfacer sus necesidades habitacionales a través del mercado formal. Sin embargo, puede entenderse al déficit habitacional como un rasgo inherente a la ciudad capitalista. Ya Engels ([1873] 2006, p. 80), en *Contribución al problema de la vivienda*, mencionaba:

“He aquí un ejemplo elocuente de la manera cómo la burguesía resuelve en la práctica la cuestión de la vivienda. Todos estos focos de epidemia, esos agujeros y sótanos inmundos, en los cuales el modo de producción capitalista encierra a nuestros obreros noche tras noche, no son liquidados, sino solamente... desplazados. La misma necesidad económica que los había hecho nacer en un lugar los reproduce más allá; y mientras exista el modo de producción capitalista, será absurdo querer resolver aisladamente la cuestión de la vivienda o cualquier otra cuestión social que afecte la suerte del obrero. La solución reside únicamente en la abolición del modo de producción capitalista, en la apropiación por la clase obrera misma de todos los medios de subsistencia y de trabajo.”

Castells (1986) también sostiene que el déficit habitacional no puede considerarse como una consecuencia inevitable del proceso de urbanización y considera que la distribución residencial hacia el interior del espacio urbano se define, entre otras cosas, en función de las rentas, del nivel de instrucción, de la pertenencia étnica y de la fase del ciclo de vida de los sujetos. En este sentido, hablará de segregación urbana cuando la distribución de viviendas entre los grupos sociales posea una fuerte expresión espacial, es decir, cuando exista una tendencia a la organización espacial jerarquizada y con zonas de fuerte homogeneidad social interna.

No obstante, es necesario remarcar que si bien esta es una tendencia general, el espacio urbano es el resultado de procesos históricos y de combinaciones particulares de diferentes estructuras sociales que se suceden a lo largo del tiempo. Esto redundaría en formas específicas de distribución de las actividades económicas y de las clases sociales en el espacio:

“La estratificación y la segregación urbanas no son la proyección directa en el espacio del sistema de estratificación social, sino un efecto de la distribución del producto entre los sujetos y del producto-vivienda en el espacio, así como de la correspondencia entre estos dos sistemas de distribución. Semejante perspectiva exige, pues, deducir la composición del espacio residencial a partir del estudio de su proceso de producción, tanto a nivel de las formas urbanas como la repartición entre ellas de los sujetos”. (Castells, 1986, p. 207).

De esta forma, no habría leyes generales que expliquen regularidades geográficas en relación a la distribución residencial en el espacio urbano, más bien se generarían combinaciones específicas entre las relaciones de clases y la distribución de la vivienda. Por lo cual, no siempre se visualiza una distribución gradual de los grupos sociales en el espacio urbano según su nivel de renta, ni tampoco existen lugares privilegiados de antemano, debido a que el espacio se redefine de forma continua según la coyuntura de la dinámica social (Castells, 1986).

Asimismo, en el análisis de la conformación de los espacios residenciales y del desarrollo de las distintas actividades económicas que se realizan hacia el interior de las ciudades, es necesario contemplar el papel que desempeña la renta del suelo, la cual emerge en el modo de producción capitalista como un beneficio que obtienen los propietarios de la tierra y que influye de forma decisiva en la organización intra-urbana.

1.3 Las particularidades del suelo urbano como mercancía, el origen de la renta y los procesos de formación de los precios

Los capitales inmobiliarios necesitan tener acceso a la propiedad de la tierra para que su proceso de valorización pueda llevarse a cabo, dicho proceso implica la compra y la posterior transformación del uso del suelo. En este sentido, Harvey ([1973] 1977) identifica algunas características que son inherentes al suelo como mercancía:

- Poseer una localización fija, lo cual le confiere privilegios monopolistas a quien la posea.
- Es una mercancía de la que no se puede prescindir, en tanto que nadie puede existir sin ocupar espacio.
- Es permanente.
- No requiere mantenimiento para conservar su valor.
- Su transacción en el mercado se produce en un lapso de tiempo breve, pero su uso se extiende por un período prolongado.
- No cambia de propietario frecuentemente.
- Posee diferentes usos que no resultan excluyentes entre sí.

Samuel Jaramillo (2009) manifiesta que la tierra urbana tiene una articulación doble con los procesos sociales y económicos, ya que no sólo se relaciona con el sector de la construcción sino que también se vincula con diferentes actividades urbanas de circulación y consumo que utilizan al espacio construido como asiento. Esta característica genera que el suelo urbano posea un rasgo que lo diferencia de la tierra rural y que es necesario considerarlo para comprender el surgimiento de los distintos tipos de rentas que son propias de la ciudad.

Para Portillo (1989), la renta del suelo es la que ordena las localizaciones de las diversas actividades económicas que tienen lugar en la ciudad. Ésta constituye un precio que se abona por un objeto sin valor, debido a que la tierra no es un producto del trabajo social, sino que su existencia como mercancía está signada por el derecho de propiedad. La apropiación privada del suelo genera como consecuencia que el dueño pueda exigir un pago para acceder a su uso, ya sea como residencia o para realizar diferentes actividades económicas. El precio del suelo en la ciudad actúa también de manera que sólo una pequeña minoría de la sociedad pueda elegir el lugar en donde residir dentro del ejido urbano, debido a que la capacidad económica para pagar el espacio es profundamente desigual. “La renta del suelo, consagrada como propiedad, ordena la localización de las funciones y de las diversas clases sociales al interior de la ciudad.” (Portillo, 1989, p. 27). En esta misma línea, Jaramillo (2009, p. 4) plantea que:

“la renta es una parte del excedente social, y más específicamente de la plusvalía, extraída por los capitalistas a los asalariados. Se trata de un mecanismo de desviación de una parte de la plusvalía social, que en lugar de ir a alimentar el fondo de las ganancias

que se reparten los capitalistas, va a parar a manos de una clase social que es extraña a estos últimos, los terratenientes.”

Esto es producto de que la tierra no puede ser generada por el capital, y al mismo tiempo, muchas de sus características son irreproducibles. De esta forma, es posible que la tierra sea monopolizada, y quien ejerza ese control detenta el privilegio de exigir una parte de la ganancia a cambio del acceso a su utilización.

Es necesario tener en cuenta que la existencia de los propietarios de la tierra no implica una disminución en la ganancia media de los capitalistas, debido a que los propietarios sólo perciben una parte o la totalidad de los beneficios extraordinarios, que son el resultado de las singularidades que posee el suelo como mercancía. En referencia a estas particularidades, Topalov (1984, p. 2 y 3) entiende que:

“el suelo es un bien sin valor, pero tiene un precio; lo esencial es señalar las relaciones sociales que fundamentan esta paradoja, y no medir o formalizar de entrada los fenómenos más superficiales –a la vez más complejos–: los fenómenos del mercado.”

El autor también menciona que los precios del suelo no dependen tanto de las cantidades ofrecidas sino más bien de las posibilidades de construcción. Esto implica que un aumento de la demanda de suelo urbano no significa necesariamente un incremento de precios.

Para que el suelo urbano pueda ser utilizable, se requiere que luego de su adquisición se realice una producción material de edificaciones, siendo necesaria la intervención de un constructor capitalista que se encargue del cambio de uso. La demanda dependerá de la plusganancia concreta que este agente pretenda obtener al realizar dicha transformación. “Por esta razón, el precio de este bien sin valor, el suelo, no puede ser entendido allí donde se ofrece (mercado del suelo) sino allí donde se forma (valorización del capital sobre el suelo).” (Topalov, 1984, p. 10). Los proyectos inmobiliarios que implican cambios en los usos del suelo producen rentas, las cuales son disputadas entre los promotores y los propietarios del suelo:

“Los precios del suelo no constituyen un componente de costo dentro del precio de la vivienda, como usualmente se piensa, sino que son parte de las ganancias generadas por los proyectos inmobiliarios. Promotores y propietarios del suelo establecen una compleja disputa por las rentas del suelo.” (Sabatini, 1990, p. 64).

Ferreira da Silva (2015), sostiene que tanto la tierra urbana como la rural poseen un precio que está regulado por las condiciones de producción en los peores suelos, las menos ventajosas, debido a que presentan una mala combinación de algunas características, como la accesibilidad, la escasez, la estructura física y la localización. En lo que respecta específicamente al suelo urbano, uno de los condicionantes más importantes para su valorización es la localización, ya que se encuentra directamente relacionada con la accesibilidad a lugares relevantes dentro de la ciudad y a la posibilidad de contar con determinados servicios e infraestructuras. La localización del terreno es lo que determina la generación de todos los tipos de renta de la tierra, sin embargo, es el trabajo social el que da sentido a la localización y el que permite los mecanismos de valorización y acumulación de rentas por parte del capital. La localización es fruto del trabajo colectivo, dependerá siempre del entorno urbano en el que se sitúa y de la intervención del Estado para construirlo y equiparlo.

Para Smolka (1987) el hecho de que el suelo urbano posea la singularidad de ser un medio no reproducible, sugiere que el proceso de formación del precio de los terrenos se distingue de otros procesos en los cuales el trabajo es un elemento constitutivo fundamental. En este sentido, el precio estará determinado por el poder del propietario de administrar su escasez, como también por la disposición y capacidad de su usuario de remunerar al propietario. En gran medida serán importantes las actividades económicas realizadas en otros terrenos del mismo entorno urbano y las características de las actividades que resultan posibles realizar en él. El propietario del terreno puede captar una renta debido al derecho contractual que le confiere la relación de propiedad sobre dicho lote.

Smolka (1987) explica que el precio estipulado para que un determinado lote sea negociado envuelve dos componentes: la realización del valor potencial y la expectativa de valoración futura del terreno. El valor potencial refleja ciertas condiciones histórico-institucionales relacionadas al mercado de tierras, estableciendo un piso por debajo del cual no son negociadas. Comprende el conjunto de regulaciones, leyes y prácticas que posibilitan el cumplimiento de los intereses de los propietarios de la tierra, que se traducen en la forma de precios de monopolio para cualquier terreno comercializado. Este componente no está relacionado con el poder de monopolio otorgado por el derecho de propiedad privada sobre el terreno, ni tampoco con la generación de rentas absolutas que se desprenden de las características singulares que poseen algunos lotes

(paisaje, servicios, status social, etc.), sino que se encuentra estrechamente ligado a la capacidad que poseen los propietarios de decidir la forma de utilización y la disponibilidad del suelo urbano en cuestión.

En cuanto a las expectativas de valoración futura, hay que considerar también que el precio de un terreno particular corresponde a la diferencia que proporcionan las ventajas generadas por su uso con respecto a los demás, pero que estas ventajas se modifican a lo largo del tiempo. En el suelo urbano, el capital fijo queda inmovilizado durante largos periodos de tiempo, constituyendo lo que se denomina ambiente urbano construido (edificaciones, infraestructuras, servicios, etc.). En este sentido, un propietario negociará un precio más elevado de aquel que correspondería a las actuales condiciones del capital fijo invertido en un lote determinado si espera modificaciones futuras en el mapa de accesibilidad, si aumenta la necesidad de tierras por el incremento de los negocios en la industria de la construcción civil o si prevé una disminución en su tasa de ganancias. (Smolka, 1987).

De esta forma, el precio de un terreno es determinado, en buena medida, por las condiciones de producción del ambiente construido y, en especial, por el precio de los inmuebles. Sin embargo, las modificaciones que se generen en el ambiente construido, ya sea por inversiones públicas o privadas, implicarán alteraciones que se combinarán con las ventajas locacionales que presente cada uno de los lotes. Así, surge la posibilidad de controlar el proceso de valorización de la tierra a través de inversiones de capital que impliquen cambios de uso del suelo urbano (Smolka, 1987).

Topalov (1984) también coincide en que los precios del suelo no dependen de la cantidad ofrecida sino de sus posibilidades de construcción. En una mercancía común, el precio regulador está relacionado con las condiciones de producción, de esta forma, el precio de oferta regula el precio del mercado y fija el nivel de la demanda. Pero el suelo urbano es una mercancía singular, porque no es producida socialmente, por lo cual su precio no está determinado por el costo de producción, sino que, inversamente, es la demanda la que regula los precios. El valor del suelo urbano, entonces, se define por aquello que se puede realizar en él y el mercado del suelo en las ciudades está conformado por distintos segmentos, diferentes entre sí, que dependen cada uno de ellos de mercados inmobiliarios particulares, en los que predominan tipos de construcciones singulares y en los que la formación de los precios de demanda se rige por leyes

diferentes. Por esta razón, el autor menciona que sería necesario pasar de un análisis de conformación de los precios del suelo urbano a una teoría de las rentas, debido a que el suelo, que es un bien sin valor (por no haber sido producido socialmente), define su precio no en base a la oferta sino en base a la valorización que los capitales realizan sobre el mismo. Este análisis surge a partir de comprender que luego de la adquisición del suelo urbano es necesaria la intervención de un capital que produzca un cambio de uso, para que éste pueda ser utilizado.

La renta del suelo puede aparecer bajo diversas formas según las condiciones sociales que determinan su distribución: precio o alquiler del suelo, alquiler del inmueble, plusganancia de promoción o interés. Sin embargo, todas ellas tienen en común el hecho de conformarse a partir de una plusganancia que se fija en el suelo donde se forma, en vez de ingresar en el movimiento de nivelación de la ganancia.

“La renta del suelo –o plusganancia localizada- es una categoría económica específica que se define por la relación social en la que se genera: un capital que cumple una parte de las condiciones de su valorización en forma de una propiedad autónoma del suelo.” (Topalov, 1984, p. 11).

En el modo de producción capitalista, la renta no es la forma dominante del plusproducto social (a diferencia del sistema de producción feudal), sino que constituye una transformación del plusproducto producido en la explotación capitalista, que se traduce en la transferencia que debe realizar las empresas de una parte de sus ganancias al propietario del suelo o al promotor inmobiliario. El estudio de las mismas debe basarse en el análisis de las condiciones de valorización del capital.

Por este camino analítico, se deduce que la renta no determina la ganancia sino al contrario. El capital es quien finalmente controla el proceso de producción, pero para ello deberá acceder al derecho de disponer del suelo. La subordinación de la renta a la ganancia expresa que la valorización de la propiedad del suelo por la renta implica la valorización del capital mediante la explotación de la fuerza de trabajo. “La renta del suelo es una relación de distribución del plusvalor social entre los agentes que, en esa relación, se sitúan globalmente del lado del capital.” (Topalov, 1984, p. 14). De esta forma, la especulación del suelo puede entenderse como la decisión de los propietarios de ajustar los precios de oferta al nivel de la máxima plusganancia que pueden obtener en ese momento, o también anticipándose a una futura transformación de su uso de

suelo. Sin embargo, la especulación inmobiliaria está relacionada con una búsqueda por parte de los constructores capitalistas, en la cual intentan comprar y construir allí donde la diferencia entre la plusganancia realizable y el precio real del suelo sea la mayor posible.

A su vez, para Jaramillo (2009) el papel social de la renta resulta muy heterogéneo, en tanto la propiedad del suelo se articula de distintas formas de acuerdo con las diferentes etapas históricas o las diversas situaciones que se producen en un mismo momento. En este sentido, la existencia de la propiedad privada de la tierra es una condición necesaria pero no suficiente para la generación de la renta, debido a que para que exista una renta es necesaria la producción de una ganancia extraordinaria, la cual surge por medio de la obstaculización del aumento de las cantidades producidas de un bien a causa de condiciones de producción que son irreproducibles, ya sea por las características o la ubicación que posee cada parcela de tierra.

En su estudio acerca de la renta urbana, Jaramillo (2009) distingue entre el suelo urbano y el espacio construido, entendiendo que el primero constituye el soporte para la producción del segundo, el cual es finalmente el asiento de las actividades urbanas. Teniendo en cuenta esta diferencia, puede considerarse al espacio construido como un bien, debido a que su producción implica un proceso en el cual se transforma un medio a través del trabajo y la utilización de instrumentos. Pero la utilización de ese medio construido está condicionada por la inserción de los terrenos en el conjunto de todos los valores de uso de la ciudad.

Los precios relativos de esta mercancía, que es el medio construido, poseen una tendencia a incrementarse con el tiempo en relación a los precios de los bienes de otros sectores de la economía. Esto último responde al atraso tecnológico que posee esta rama de la producción y a su alto componente de capital variable, lo cual reduce el efecto de la tendencia hacia la baja general de los precios individuales de las mercancías. “La renta del suelo es en sí misma un sobreprecio sobre las condiciones medias de producción y este es un componente que tiene una tendencia ascendente de largo plazo” (Jaramillo, 2009, p. 103).

En el sistema de producción capitalista también existe una dificultad para satisfacer la totalidad de la demanda de espacio construido, especialmente en lo que se refiere a la

necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo. Por este motivo, en determinados períodos, la producción del espacio construido por parte del capital, también coexiste con otras formas de generación de este bien de uso, relacionadas a las distintas modalidades de autoconstrucción. Frente a esta dificultad, el capital intenta desarrollar diversas estrategias que dependen de cada situación concreta. Otro obstáculo para los sectores productivos es el requerimiento de poseer una cierta cantidad de tierras y un flujo de préstamos para poder poner en funcionamiento la producción, lo cual provoca el surgimiento de agentes que se encargan de cumplir esta función, entre ellos, los promotores y los urbanizadores. Jaramillo (2009, p. 105) denomina a estos agentes como “capital de circulación” e indica que su intervención genera ciertas peculiaridades en la rama de la construcción, relacionadas con un margen mucho menor de control de la producción por parte del capital productivo.

Para superar estas dificultades, el capital del sector de la construcción también debe acudir al Estado, quien interviene de manera decisiva colaborando con la introducción de las relaciones capitalistas en la rama, como también por medio de diversos mecanismos que crean condiciones que permiten la acumulación en el sector, entre ellos pueden mencionarse la compra de espacio construido, los subsidios para la ampliación de la demanda, la adecuación de las normas jurídicas para ampliar la oferta de tierras, la oportunidad de otorgar flujos de dinero al capital productivo para que actúen como capital de circulación, entre otros. Una opción distinta, es que el Estado asuma el rol de promotor, generando procesos de producción de espacio construido (Jaramillo, 2009).

A su vez, el proceso de producción y consumo del espacio construido deviene en la generación de distintos tipos de rentas urbanas que definen la localización de las diferentes actividades económicas y los lugares de residencia de las clases sociales hacia el interior de la ciudad. Resulta necesario detenerse en el análisis de las particularidades de cada una de esas rentas, identificando cómo se articulan entre sí y la manera en que intervienen estructurando el espacio intra-urbano.

1.4 Clasificación de las rentas urbanas y diferentes tipos de mercados de la vivienda en el espacio urbano

En su análisis de las rentas urbanas, Jaramillo (2009) indica que la articulación que se realiza de las mismas sobre el espacio urbano resulta más compleja que la que ocurre en el espacio rural, debido a que existe, por una parte, una articulación primaria, que se relaciona con el proceso de producción del espacio construido y, por otra parte, una articulación secundaria, resultante del consumo del espacio construido por medio de las diferentes actividades urbanas. De este razonamiento se deduce que existen dos tipos de rentas urbanas: primarias y secundarias. A su vez, dentro del primer tipo es posible distinguir la Renta Diferencial Tipo 1, la Renta Diferencial Tipo 2 y la Renta Absoluta Urbana. En tanto, las secundarias podrían desglosarse en Renta Diferencial del Comercio, Renta de Monopolio de Segregación, Renta Diferencial de la Vivienda y, finalmente, Renta Diferencial y de Monopolio Industrial.

La Renta Diferencial Tipo 1 hace referencia a las condiciones de “constructibilidad” (Jaramillo, 2009, p. 131) del terreno y es asimilada a la función que desempeña la fertilidad en la agricultura, es decir, son aquellas condiciones del terreno, como la pendiente, la anegabilidad, etc; que influyen en la construcción, generando costos diferentes para producir la misma edificación. Debido a este factor, quienes accedan a terrenos con mayores facilidades para la construcción obtendrán una ganancia extraordinaria, que equivaldrá a la diferencia de costos con respecto al terreno con mayores dificultades para generar espacio construido:

“La competencia entre los constructores por obtener los mejores terrenos permitirá la conversión de las sobreganancias en rentas, y el precio del espacio construido deberá regularse por las condiciones de producción de los lotes menos construibles, los cuales no serán edificados si no se les garantiza una ganancia normal a los capitalistas que invierten en ellos.” (Jaramillo, 2009, p. 131).

En la Renta Diferencial Tipo 1 también interviene otro factor que es la localización, la cual, según Jaramillo (2009), posee más importancia en el proceso de consumo del espacio construido que en su producción. La localización de los lotes urbanos puede implicar costos desiguales para la dotación de servicios, generando que los más alejados de la infraestructura construida requieran costos mayores para poder ser consumidos de la misma forma.

La Renta Diferencial Tipo 2 es aquella relacionada con la construcción en altura, que de acuerdo a Jaramillo (2009) se encuentra definida en cada lugar de la ciudad por la articulación entre el costo de producción en diversas alturas y los precios del espacio construido, que varían de acuerdo a su localización dentro del ejido urbano. Esta variación obedece a que en algunos puntos del espacio urbano, los consumidores están dispuestos a pagar un precio más elevado que en otros lugares por inmuebles de características similares, debido a que el consumo que se realiza de ellos es distinto. En este sentido, la diferencia que se obtenga entre el precio de las diferentes localizaciones y el costo de producción del espacio construido, genera una sobreganancia susceptible de convertirse en renta. Esta sobreganancia puede incrementarse con la construcción en altura, porque permite multiplicar la cantidad de espacio construido, pero para ello es necesario que el precio de venta de dicho espacio construido compense los gastos adicionales que implica la construcción en altura. En síntesis, la densidad de la construcción y el precio del suelo en cada lugar estarán condicionados por la relación que se establezca entre los costos de producción y el precio de venta del espacio construido.

Finalmente, dentro de las rentas primarias Jaramillo (2009) incluye a la Renta Absoluta Urbana, que es aquella que corresponde al mínimo nivel de renta que percibe un terreno por considerarse urbano, es decir, que involucra a todos los terrenos de la ciudad. En este sentido, la renta rural que obtengan los terrenos aledaños a la ciudad será el mínimo a partir del cual se establecerá la combinación de rentas urbanas que perciban todos los terrenos considerados urbanos. Lo que determina que un lote pueda percibir la Renta Absoluta Urbana es la competencia que establecen los usos no urbanos de la tierra, es decir, que el propietario de un terreno cederá el mismo para un uso urbano cuando a cambio de éste obtenga una renta igual o mayor a la que perciba por la realización de una actividad rural.

Jaramillo (2009) explica que el capitalista promotor requiere terrenos urbanos para su proceso de producción, pero para disponer de ellos necesita de la intervención de otros agentes, como el Estado, debido a que el espacio construido se considera urbano a partir de su relación con otros inmuebles con valores de uso que le son complementarios. Para poder alcanzar este resultado, se requiere de la participación de numerosos agentes, que en algunos casos desarrollan sus propios procesos de acumulación del capital en diferentes sectores económicos. En este sentido, el capital promotor en numerosas

ocasiones no cuenta con la cantidad de terrenos necesarios para llevar a cabo su proceso de producción, en tanto el volumen de recursos necesarios para desarrollar el proceso global del espacio urbano le resulta inaccesible. Este problema aparece como una limitante para el capital promotor al momento de poner en marcha el proceso de generación de inmuebles. También otros factores pueden influir en la escasez de terrenos disponibles para la producción de espacio construido, entre ellos es posible mencionar los condicionamientos físicos y las características del relieve que poseen algunas ciudades, las normativas de ordenamiento urbano y la negativa a vender las parcelas rurales aledañas a la ciudad que presentan sus propietarios, debido a que pueden especular con mayores ganancias por ventas futuras.

Esta limitación para contar con terrenos disponibles para la producción de espacio construido, genera una mayor competencia entre los usuarios que desean acceder a este bien, lo cual redundará en un incremento de precios. Como los costos de producción no varían, este aumento de precios del espacio construido se traduce en un incremento de ganancias extraordinarias que perciben los propietarios del suelo como rentas:

“En la medida en que la Renta Absoluta Urbana es compartida por el conjunto de los terrenos urbanos, tiene una particular importancia en la determinación de los precios del suelo en las ciudades al fijarlos en su nivel mínimo, y cumple una función destacada en la definición de la porción de trabajo social que se canaliza a través de este mecanismo.” (Jaramillo, 2009, p. 153 y 154).

En lo que respecta a las Rentas Secundarias Urbanas, Jaramillo (2009) menciona que éstas son producto del proceso de consumo del espacio construido. La primera de ellas es la Renta Diferencial del Comercio y responde a localizaciones dentro del espacio urbano destinadas al consumo, que generan procesos de rotación del capital más acelerados que las actividades comerciales localizadas en otros puntos del ejido urbano. Esta ubicación privilegiada se traduce en una ganancia extraordinaria obtenida por el capital comercial pero que finalmente es extraída por parte del propietario del espacio construido como Renta Diferencial del Comercio. Hacia el interior del espacio urbano, los lugares seleccionados para realizar actividades comerciales se definirán a partir de aquellos que aseguren una velocidad de rotación del capital que como mínimo permitan la obtención de una ganancia media al comerciante. Para que el total de mercancías

producidas pueda circular, se les debe garantizar a los comerciantes peor ubicados esta ganancia media, de lo contrario sus inversiones se dirigirán a otros sectores económicos.

También dentro de las rentas secundarias, se encuentra la Renta de Monopolio de Segregación. Jaramillo (2009) indica que la misma es inherente al espacio construido utilizado para la vivienda y a la restricción para acceder a ciertos lugares residenciales que se realiza sobre los grupos sociales de menores ingresos. Además, el autor explica que el significado de la vivienda difiere de acuerdo a la clase social a la cual se haga alusión, debido a que para las clases trabajadoras ésta implica un componente de reproducción de la fuerza de trabajo, mientras que para las clases dominantes involucra parte del consumo final de la plusvalía.

El consumo de la vivienda resulta un elemento importante de diferenciación social, que incluye no sólo a la utilización del espacio construido y las edificaciones e infraestructuras correspondientes sino también la localización dentro del espacio urbano. La residencia en estos lugares se constituye en un elemento de estatus para los grupos sociales de altos ingresos:

“No por azar, el mecanismo de exclusión de los otros sectores sociales se basa en la renta del suelo urbano. Los capitalistas individuales están dispuestos a pagar una suerte de ‘impuesto privado’ por ocupar estos lugares positivamente connotados, en una cuantía tal que sobrepase las posibilidades de los otros sectores sociales, quienes de esta forma son rechazados” (Jaramillo, 2009, p. 164).

En el mismo sentido, Topalov (1984) se refiere al mercado de la vivienda privilegiada, donde los precios no estarían regidos por las condiciones de producción, sino por las ubicaciones escasas de estas áreas residenciales, por espacios que no resultan sustituibles y que son socialmente regulados, en tanto allí se ubican los sectores sociales con alto poder de consumo, que intentan generar representaciones de estatus. Los precios de monopolio que se generan devienen de los escasos lugares que poseen estas cualidades. Vale mencionar que existen diversos mercados de vivienda privilegiada, caracterizados por diferentes precios y posición jerárquica.

La tercera modalidad de renta secundaria que Jaramillo (2009) reconoce es la Renta Diferencial de la Vivienda. Ésta se encuentra ligada a aquellos sectores sociales asalariados que sufren la segregación residencial y que no pueden acceder a los lugares

dentro del espacio urbano que poseen una connotación de prestigio. En este sentido, es necesario considerar que los espacios residenciales destinados a los asalariados poseen cierta heterogeneidad en lo que respecta al acceso a los otros usos urbanos que son indispensables para la reproducción de la vida: espacios de aprovisionamiento, establecimientos de salud, educación, trabajo, etc.; es decir, a los usos urbanos complementarios. Estas distintas ubicaciones residenciales implican costos diferenciales en el traslado a dichos lugares, por lo cual aquellos asalariados que posean ventajas en la accesibilidad podrían obtener un beneficio en sus ingresos con respecto a los peor situados. Sin embargo, los propietarios de los terrenos mejor situados podrán exigir un excedente sobre el valor de la vivienda, que es igual a la diferencia de costos de traslados hacia los usos complementarios entre dicho lugar y los peores situados dentro de los espacios residenciales obreros. Este excedente es el que se traduce en Renta Diferencial de la Vivienda.

Esta Renta Diferencial de la Vivienda se corresponde con aquellos espacios que están regidos por el mercado de la vivienda normal. Por vivienda normal, Topalov (1984, p. 161) entiende a “aquella que es objeto de una producción capitalista masiva para las capas populares en el período histórico considerado; cumple normas de habitabilidad consideradas mínimas y es construida en ubicaciones no importantes de la aglomeración”. Las zonas residenciales que no están ocupadas por los sectores de alto poder de consumo de la sociedad serían aquellas consideradas como no importantes, específicamente, estos lugares tienen la peculiaridad de ser sustituibles, en contraposición a aquellos que se encuentran determinados por el mercado de la vivienda privilegiada. En estas zonas residenciales se constituye un precio regulador definido por las condiciones de producción de la vivienda. Este precio regulador incluye el precio de producción, la ganancia del capital de promoción, las rentas diferenciales que surjan a raíz del costo localizado de urbanización y la renta diferencial. Las diferencias de precios que aparezcan en este tipo de mercado se deben a la compensación de los distintos costos de uso localizado, por eso Topalov (1984, p. 169) lo denomina “precio monopólico de igualación del coste de uso”, a diferencia del mercado de la vivienda privilegiada, donde esas variaciones están determinadas según el poder adquisitivo.

Resulta necesario mencionar que no todas las viviendas antiguas podrán ingresar al mercado de la vivienda normal, debido a que, en ocasiones, no es posible realizar las inversiones necesarias que les permitan cumplir con las normas de habitabilidad

exigidas en un determinado momento. De esta forma, se origina el mercado de la vivienda infranormal, donde el nivel de precios es demasiado bajo para compensar los costos de producción y la rentabilidad de los capitales invertidos en la construcción. En este caso su formación se encuentra determinada por las condiciones de circulación y pueden ser analizados como un tipo particular de precios de monopolio, al que Topalov (1984, p. 169) denomina “precio monopolístico de penuria”.

Por último, Jaramillo (2009) reconoce la existencia de una Renta Diferencial y de Monopolio Industrial, la cual surge como resultado de las condiciones diferenciales que existen hacia el interior del espacio urbano para la producción industrial. Sin embargo, también el autor indica que en período actual los avances en las técnicas de producción, en los medios de transporte y en las comunicaciones, junto con el proceso de concentración de la propiedad de las unidades productivas, han generado que la localización dentro de la ciudad para las industrias resulte cada vez más irrelevante en lo relacionado a la estructura de costos. Asimismo, la necesidad de contar con grandes volúmenes de espacio para desarrollar el proceso productivo y la incompatibilidad que generalmente presenta con otros usos, ha provocado que la industria se ubique en aquellos lugares residuales dentro del ejido urbano, que además se caracterizan por poseer rentas más bajas. Es necesario también considerar que el Estado suele establecer normativas para la radicación de la industria en determinados sitios urbanos, con el objetivo de evitar conflictos con otros usos y generar beneficios a partir de la localización conjunta con otras unidades productivas. En este caso, si la demanda de suelo industrial supera a la cantidad disponible o si el Estado establece ventajas impositivas para estos terrenos, se promoverá la generación de una Renta Diferencial de Monopolio Industrial.

De esta forma, estas rentas que surgen de procesos sociales y económicos específicos coexisten en el espacio construido, presentando cada lote urbano una combinación particular de las mismas. Con respecto a la forma en que se adicionan entre ellas, Jaramillo (2009) sostiene que, por un lado, las rentas primarias se combinan entre sí y a su vez se adicionan con algún tipo de renta secundaria, mientras que, por otro lado, las rentas secundarias se excluyen entre sí, pudiendo prevalecer sólo una de ellas en cada uno de los terrenos urbanos. Es así que en cada unidad de análisis del espacio urbano (lote, manzana, etcétera), se establecerá una combinación particular de rentas que

constituirá la base para la conformación de los precios del suelo y a partir de allí, la configuración de un patrón de diferenciación espacial de las áreas residenciales.

En base a esta interpretación teórica de la realidad, no obtendríamos un único patrón de localización residencial, representado por una distribución gradual de los grupos sociales según su nivel de ingreso o algún otro factor explicativo, debido a que el espacio geográfico se redefine de forma continua según la coyuntura de la dinámica socioeconómica y matriz cultural predominante. La distribución de los sujetos y áreas residenciales en las ciudades estarían determinadas más bien por las relaciones complejas y no lineales entre los distintos tipos de rentas urbanas en un contexto social, económico y político particular, configurando un patrón de distribución residencial singular y emergente para cada ciudad.

1.5 El estudio de las ciudades intermedias en el contexto de su inserción en la red urbana

Las características que asumió el proceso de urbanización en la Argentina en las últimas décadas, como también el papel desempeñado por la producción del espacio urbano en la valorización de capitales constructores e inmobiliarios, el acceso al hábitat, las cuestiones relacionadas a la expansión la informalidad urbana y otros temas relacionados, han sido ampliamente abordados en distintos trabajos de investigación para el caso de las ciudades metropolitanas. Sin embargo, existe un vacío en la literatura científica sobre cómo estos procesos se han desarrollado en las ciudades intermedias del país.

Para intentar contribuir a este objetivo, en primer lugar, conviene definir a la ciudad intermedia como objeto de estudio. Vapnarsky y Gorjovsky (1990), por ejemplo, se han interesado especialmente por el análisis de lo que ellos denominaron “Aglomeraciones de Tamaño Intermedio” (ATIs). Según su criterio, que es meramente cuantitativo, estas ciudades son las que se encuentran en un intervalo de entre 50.000 y 999.999 habitantes. Dentro de este rango establecen una subdivisión para identificar, por un lado, a las ATIs menores (comprendidas entre los 50.000 y los 399.999 habitantes) y, por otro lado, a las ATIs mayores (que abarcan de los 400.000 a los 999.999 habitantes).

Por su parte, Bellet y Olazabal (2017) prefieren utilizar el adjetivo “intermedia” para denominar a este tipo de ciudades, debido a que implica considerar el modo en que se articulan con otras aglomeraciones de la red urbana, conformando nodos de intermediación en el sistema global de flujos. Además de estas funciones de intermediación, la ciudad intermedia también puede ser definida como espacio en transición entre los territorios de lo concreto y el carácter fugaz de las redes y flujos que estructuran el sistema global actual.

Para Manzano y Velázquez (2015) el criterio demográfico para delimitar a las ciudades intermedias resulta restrictivo, por lo cual proponen que también sean consideradas las funciones que son desarrolladas por estos centros urbanos, la relación con los territorios rurales y urbanos de influencia, como también las intermediaciones generadas entre los espacios locales, nacionales y globales.

Entre las funciones desarrolladas, estas ciudades tienen un importante lugar como centros de intercambios económicos en las que participan áreas rurales y urbanas menores, poseen interacciones sociales y culturales de importancia que modifican las tradicionales relaciones urbano-rurales y, en algunos casos, son espacios que se constituyen en sedes administrativas de gobierno. También funcionan como centro de servicios para las actividades rurales y, debido a su escala, en ellas es posible llevar a cabo proyectos de desarrollo más sostenibles (Manzano y Velázquez, 2015).

Por su parte, Sassone (2000) afirma que durante el período de globalización y predominio de implementación de políticas neoliberales en Argentina, se generaron transformaciones económicas con mayor protagonismo de los actores privados en los procesos de acumulación del capital. Ante este escenario, emergieron nuevas oportunidades para las ciudades intermedias, relacionadas con la apertura del sistema urbano y la intensificación de los flujos de bienes y personas. Las ciudades intermedias tuvieron una importancia fundamental como fortalecedoras de economías regionales y generadoras de procesos de retroalimentación en la escala interregional. La reconversión industrial y la redistribución del comercio y los servicios le otorgaron a estas aglomeraciones un dinamismo mayor al registrado por las metrópolis, creando nuevos centros de innovación tecnológica y atrayendo importantes inversiones privadas.

Por su parte, Corrêa (2007) menciona que para construir teóricamente el concepto de ciudad media³, se requiere analizarla como el resultado del proceso de urbanización, que se desarrolla en contextos económicos, políticos y sociales heterogéneos. Esta visión procesual, conlleva la premisa de que la ciudad media puede ser comprendida como un estado transitorio, ya que la posición y función desempeñada dentro de la red urbana puede variar en los distintos momentos históricos. Desde esta perspectiva, la particularidad que la define se refiere a una combinación específica entre su tamaño demográfico, las funciones que desarrolla y la organización de su espacio intra-urbano.

La construcción intelectual de ciudad media aparece, según Corrêa (2007), con la consolidación de la red urbana moderna, más específicamente, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con la fase industrial del capitalismo. En este momento, Europa Occidental y el Nordeste de los Estados Unidos atravesaban por un importante proceso de integración y diferenciación funcional, que trajo aparejado un fuerte crecimiento económico y demográfico. Como consecuencia, se generó la aparición de una red urbana articulada entre sí y diferenciada funcionalmente, en la que se consolidaron un número importante de ciudades medias.

Beltrão Sposito, Elias, Ribeiro Soares, Sátiro Maia y Aguiar Gomes (2007) afirman que previamente al período de la globalización, la situación geográfica o la función político-administrativa eran las variables que definían en mayor medida el papel que desempeñaban las ciudades medias⁴. En ese contexto, las posibilidades técnicas de los sistemas de transportes generaban que las redes urbanas se estructuraran en base a los principios de circulación. El área de influencia de una ciudad se definía según los desplazamientos que la población estaba dispuesta a realizar para satisfacer necesidades de consumo de bienes y servicios. Así, la ciudad media formaba parte de un espacio de relaciones definido por la contigüidad, un espacio que se estructuraba como un área o región. Con la progresiva consolidación de un modelo de producción de acumulación flexible, las nuevas tecnologías, y en especial las telecomunicaciones, se han relativizado la importancia de los desplazamientos materiales en la asignación de funciones para los espacios urbanos. Si bien, las relaciones de contigüidad siguen teniendo un importante peso, la conectividad a través de los nuevos sistemas técnicos

³ El autor utiliza el concepto de ciudad media y no el de ciudad intermedia.

⁴ Los autores también utiliza el término ciudades medias

ofrece nuevas posibilidades. De esta forma, aparece un nuevo espacio de relaciones que no se encuentra condicionado por la continuidad territorial, sino que genera estructuras en red, que requieren un abordaje más complejo que los tradicionales espacios regionales. Entonces, la situación geográfica de una ciudad se encuentra mediada por dos escalas: la de las distancias espaciales y la de la conectividad.

Corrêa (2007) entiende que la ciudad media se encontraría definida por la presencia de algunos elementos a ser considerados: 1) la existencia de una elite emprendedora, que daría cuenta de una relativa autonomía económica y política de la ciudad; 2) una localización relativa, que implica un lugar central en la jerarquía regional de ciudades; 3) interacciones espaciales intensas, complejas y marcadas por la multiescalaridad, es decir, la inserción de la ciudad en la red urbana global. A su vez, según Lan y Migueltoarena (2017) una ciudad intermedia es el resultado de la división territorial del trabajo que entiende el territorio como un elemento activo, no como una superficie donde las dinámicas simplemente ocurren, sino como una dinámica que tiene varias temporalidades y que traspasa varias escalas analíticas.

La división internacional del trabajo afecta de manera diferencial a las ciudades medias. A la tradicional estructura de redes urbanas organizadas por un centro principal se superponen lógicas espaciales más complejas, donde el poder económico y los lugares de decisión se encuentran por fuera del espacio local. Las lógicas de desconcentración de las actividades productivas y de puntos de comercialización, son acompañadas de una centralización de los espacios de decisión, ocasionando el reforzamiento de las relaciones de dependencia y explotación (Beltrão Sposito, 2007).

Al mismo tiempo, la superposición de escalas genera que algunas ciudades medias logren beneficios económicos, al participar de mercados más amplios y al diversificar sus funciones en la actual división regional del trabajo. Sin embargo, como contrapartida se observa una pérdida de autonomía, debido a que los actores nacionales o internacionales logran imponer la realización de intereses externos, a menudo, en detrimento de los objetivos locales o regionales (Beltrão Sposito, 2007).

Silveira (1999a) sostiene que las ciudades intermedias no pueden ser entendidas en sí mismas y señala la necesidad de elaborar una epistemología que las contemple en el movimiento de la totalidad y la realidad como proceso, para evitar su tratamiento de

manera fetichizada. El objetivo no consistiría en tratar de establecer una determinada cantidad de habitantes o un conjunto de funciones para definirlas, sino que los esfuerzos deberían estar dirigidos a desarrollar un tratamiento más universalista del tema, que permita descubrir las lógicas contradictorias, que son propias de un territorio conformado de objetos y acciones. El modelo de producción flexible, identificado con la globalización neoliberal, acelera los intercambios, promueve la localización de nuevas infraestructuras, impone nuevas formas de regulación y establece un nuevo espacio geográfico denominado medio técnico-científico-informacional.

Desde esta perspectiva, la autora propone abordar a las ciudades a través del análisis de su materialidad y de sus formas de organización con los actores del período actual: las empresas, el Estado y la sociedad. Las jerarquías urbanas se transforman por medio de los nuevos dispositivos organizacionales establecidos por determinadas empresas, que utilizan el territorio de manera diferenciada según su poder de mercado, dando como resultado un espacio urbano segmentado. El Estado, por su parte, a través de sus normas legitima dicha segmentación, imponiendo usos determinados y designando a aquellos territorios que serán alcanzados por vectores de la globalización. La sociedad también participa, sometida a las tensiones propias del período (Silveira, 1999a).

En lo que respecta al papel de las ciudades intermedias, éstas parecen desarrollar una alta especialización funcional, compitiendo fuertemente con otras ciudades que persiguen atraer capitales y empresas. “La ciudad intermedia aparece, por un lado, llamada a ejercer un comando técnico de las modernas producciones agrícolas, ganaderas y energéticas de su región y, así, simultáneamente, a olvidar la posibilidad de ser sede de un comando político.” (Silveira, 1999a, p. 51). La especialización del trabajo termina resultando contraproducente en estas ciudades, debido a que es utilizado por las empresas para obtener mayores beneficios por parte del poder público, que cede frente a las amenazas de despidos de personal o cierre de instalaciones.

En paralelo a esta forma de organización tan rígida de la producción, Silveira (1999a) identifica otro circuito que coexiste con el anterior, pero que se caracteriza por no presentar una separación material entre el comando técnico y político y que realiza un uso del territorio que es, simultáneamente, el del trabajo y el de la vida. En este circuito, considerado marginal pero preocupado por atender a las necesidades propias del lugar, la autora incluye a empresas familiares, actividades no declaradas, ferias, transportes

alternativos, entre otros actores que no alcanzan a ser incluidos en el proceso de modernización.

En este contexto de globalización, las empresas presionan por generar espacios urbanos acordes a sus lógicas de acumulación, en tanto el Estado, genera las normativas necesarias para permitir una circulación más fluida a través del territorio:

“En ese retrato, las ciudades intermedias muestran una especialización del saber y del hacer. Aunque la especialización intraurbana puede ser todavía más o menos difusa, la funcionalización del trabajo global en ellas es paradigmática. Se vuelven hipertéticas por su exceso de finalidad y, así, más vulnerables a las transformaciones de las políticas de las empresas globales y de un Estado dócil a la globalización. Sus funciones son rígidas y esto se explica, en parte, porque el mandar es teleplaneado y telecomandado. Las ciudades intermedias son nodos de una división del trabajo a escala global, y el estudio de sus especializaciones puede ser una pista para entender la actual organización del espacio.” (Silveira, 1999a, p. 53).

En tanto, Santos (1999) comparte estas ideas, pero, al reflexionar sobre dichos espacios urbanos, se centra en las posibilidades que genera el cotidiano vivido de quienes trabajan y producen en ellas, ya que brinda la oportunidad de elaborar un discurso desde los lugares con potencialidades para anteponerse al relato hegemónico de la globalización. El autor menciona que el territorio genera, para todas aquellas personas que viven en él, un cotidiano compartido. De hecho, el territorio está compuesto por el cotidiano de las personas y por las actividades que ellas realizan en conjunto. Por esto, a pesar de que las ciudades intermedias no tengan funciones de comando sobre las principales actividades productivas, si poseen la capacidad de reinterpretarlas y reorganizarlas desde una base local, a partir de la cual es posible desarrollar nuevas acciones. De esta manera, la ciudad intermedia:

“aparece como un abrigo de gente de todos los tipos y condiciones que conviven en solidaridad con el territorio. En ella se reúnen, por consiguiente, las diversas individualidades, interpretando cada cual al mundo a su manera y todas juntas mostrando sus diferencias y conviviendo con ellas.” (Santos, 1999, p.18).

1.6 Análisis de la dimensión espacial: ¿Por qué y para quién se produce la vivienda en Tandil?

En la Argentina luego de la crisis que terminó con el modelo económico de la convertibilidad, entre los años 2001 y 2002, se generaron una serie de condiciones que posibilitarían la recomposición de la gobernabilidad y el desarrollo de una nueva fase de acumulación del capital, que evidenció continuidades y rupturas con respecto a la década anterior. En los siguientes años, se experimentaría una recuperación económica de gran importancia, a raíz de decisiones políticas vinculadas a la reconstrucción del mercado interno y a la regeneración del empleo. Específicamente, la política económica que permitió superar la recesión se caracterizó por la definición de un tipo de cambio de dólar alto, bajas tasas de interés y una activa participación del Estado en pos de dinamizar ciertos sectores productivos. En este contexto, las ciudades desempeñarían un rol fundamental en el nuevo ciclo de acumulación del capital, constituyéndose en lugares privilegiados para la generación y apropiación de rentas.

Diferentes trabajos de investigación, como los de Baer (2011), Fernández Wagner (2014) y del Río (2014), dan cuenta del rol que cumplieron los espacios urbanos argentinos en este período. Las ciudades se constituyeron en receptoras de excedentes que provenían de otras actividades económicas dedicadas a la exportación, que fueron destinados, en buena medida, a inversiones inmobiliarias. Al mismo tiempo, la fuerte recuperación de la actividad de la construcción, resultó uno de los puntales para la generación de empleos, la reactivación económica y la recomposición del mercado interno. Sin embargo, este efecto dinamizador en la economía estuvo acompañado por un proceso de valorización diferencial del suelo hacia el interior de las ciudades (Baer, 2011), que incrementó las desigualdades y expulsó del mercado inmobiliario formal a amplios sectores sociales, que debieron generar estrategias alternativas de acceso al hábitat. De esta forma, a pesar de que se generaron importantes iniciativas por regenerar el tejido social y económico mediante la activa intervención del Estado, persistió una fuerte limitación en cuanto al “derecho a la ciudad” (Lefebvre, 1969), en tanto que se consolidaron las lógicas que promovieron la producción del suelo urbano con el fin de valorizar capitales e incrementar la apropiación de rentas, en detrimento de las posibilidades de satisfacer las necesidades habitacionales de la mayoría de la población.

La ciudad de Tandil expresó fuertemente esta contradicción en los últimos quince años, coexistiendo un fuerte dinamismo de la actividad de la construcción con una creciente conflictividad social vinculada al tema del acceso a la vivienda. Los actores del mercado inmobiliario se beneficiaron de decisiones políticas que definieron, a través de los instrumentos de planificación del gobierno local (Plan de Desarrollo Territorial), producir una escasa cantidad de suelo urbano, que no permitió satisfacer la demanda ejercida por el crecimiento poblacional de la ciudad en este período⁵. Como consecuencia, se generaron procesos especulativos y se observó un aumento de los tenedores de vivienda inversores, (Auguste y Seffino, 2013). Según datos de los Censos Nacionales, la cantidad de viviendas en Tandil se incrementó en un 22,8% entre 2001 y 2010 (de 41.067 a 50.450 unidades), mientras que la población en ese mismo período creció en un 14,6%. Sin embargo, a pesar del aumento del número de viviendas, los propietarios descendieron de un 70,4% a un 62,6%, mientras que los inquilinos crecieron del 15,5% al 24,5% de la población. Además, según esta misma fuente, si bien el déficit cualitativo habitacional⁶ en la ciudad disminuyó del 16,2% al 11,1%, el déficit cuantitativo agregado⁷ no logró reducirse, debido a que en 2001 registró un 4,3%, mientras que en 2010 ascendió levemente, al 4,4%. Cabe preguntarse, entonces, cuáles fueron las particularidades que se generaron en los procesos de producción del hábitat que provocaron una incapacidad de reducir el déficit cuantitativo, a pesar del crecimiento relativo del número de viviendas y de las numerosas políticas habitacionales desarrolladas en la ciudad en los últimos quince años.

Asimismo, los espacios residenciales que se generaron en este último período presentan particularidades en los diferentes ejes de crecimiento de la ciudad. Por un lado, es posible observar que en el sur se produjo una proliferación de emprendimientos

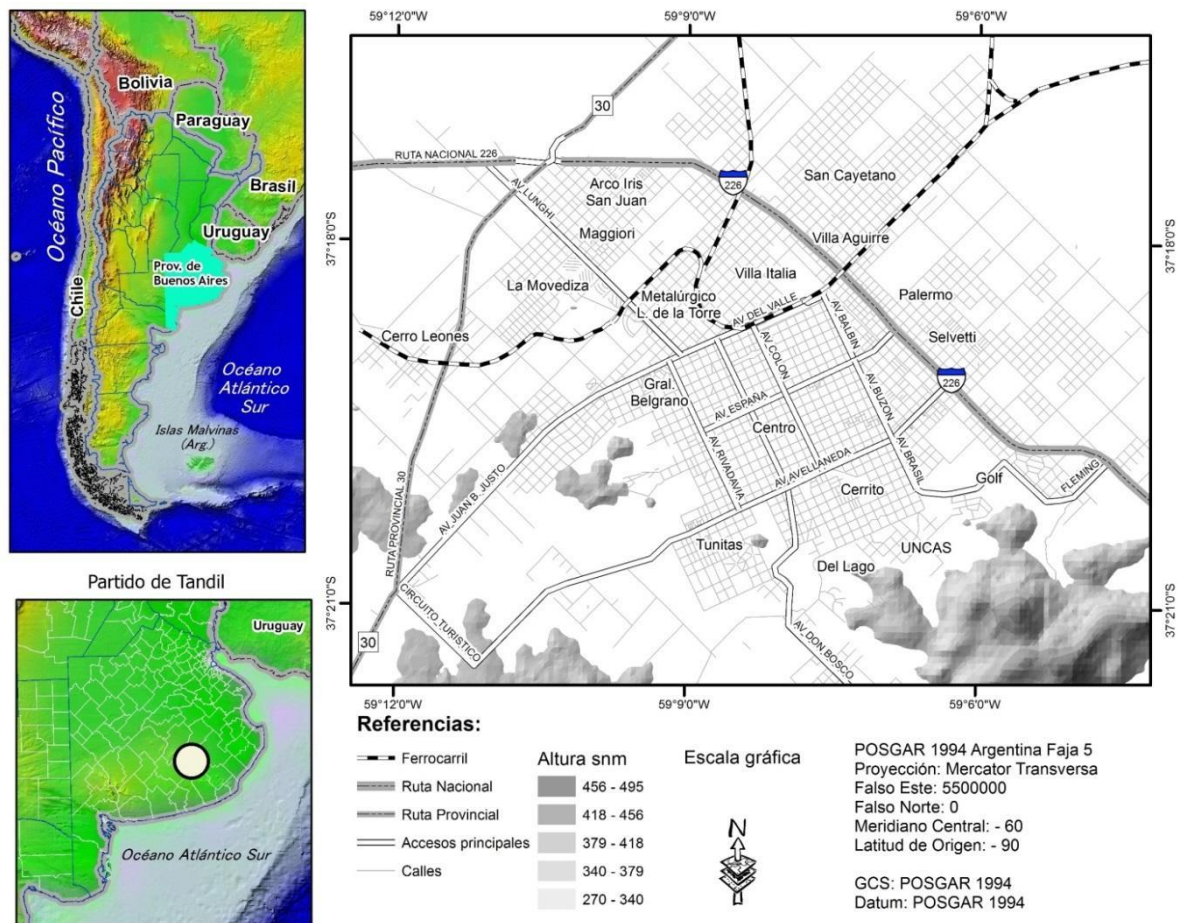
⁵ La tasa de variación intercensal relativa del Partido de Tandil se ubicó en el 14,6% entre 2001 y 2010. Esta cifra resulta levemente superior a la de la Provincia de Buenos Aires (13%), pero el dato es más significativo si se consideran sólo los partidos del interior de la Provincia (11%), y la diferencia es mayor cuando se la compara con los partidos vecinos: Azul 3,6%; Rauch 5,1%; Ayacucho 3,4%; Balcarce 4,2%; Lobería 3%; Necochea 4,3%; Benito Juárez 4,1%; incluso con otros partidos cercanos y de rango poblacional similar, como Olavarría, que registró una variación relativa intercensal del 7,5% (Dirección Provincial de Estadísticas, Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires, 2011).

⁶ Muestra la situación de hogares que habitan en viviendas deficitarias; es decir, aquellas cuyas condiciones de estado y localización requieren reparaciones o se encuentran incompletas (Atlas ID, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública).

⁷ Muestra el déficit habitacional cuantitativo, que se define por la relación numérica entre viviendas y hogares, y por la residencia en viviendas de tipo irrecuperable (Atlas ID, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública).

inmobiliarios relacionados con residencias destinadas a sectores sociales acomodados, como también de proyectos para la actividad turística y recreativa. Esta zona coincide con la ubicación de las sierras⁸, que en este último período han sido valorizadas como recurso paisajístico (Mapa 1).

Mapa 1: Tandil. Ubicación de las sierras, principales barrios y vías de acceso a la ciudad.



Fuente: Lan, 2011, p.31.

⁸ Las Sierras de Tandil se encuentran en el Sudeste de la Provincia de Buenos Aires. Pertenecen al Sistema de Tandilia, que comprenden pequeños afloramientos rocosos que emergen en la pampa húmeda, abarcando una franja de aproximadamente 300 kms. de largo y 60 kms. de ancho máximo, en el sentido NO-SE, desde Olavarría hacia Balcarce y Punta Mogotes. Este sistema forma parte del Cratón del Río de la Plata, que incluye también a la isla Martín García y al Oeste de la República del Uruguay. Las rocas más australes del Precámbrico medio están localizadas en la región de Tandilia, en el centro-sur de la Provincia de Buenos Aires. Datos radiométricos indican una larga historia geológica principalmente dentro del ciclo Transamazónico (2.200 a 1.800 millones de años) (Fernández Equiza, 2001).

Por su parte, el centro histórico y comercial de la ciudad evidenció un proceso de verticalización y densificación urbana sin precedentes. Lan, Linares, Di Nucci y López Pons (2010) señalan que entre las décadas de 1960 a 1990 se construyeron 21 edificios con más de cinco pisos, mientras que entre los años 2000 y 2009 ese número se elevó a 27, representando un crecimiento del 129% en tan sólo 10 años. El dato resulta aún más contundente si se observa que de esos 27 edificios construidos, 23 se llevaron a cabo entre los años 2005 y 2009. Estos productos inmobiliarios, en general, están destinados a sectores socioeconómicos con buen poder adquisitivo y una proporción importante son adquiridos como valor de cambio, con el fin de obtener una renta mediante su alquiler o como inversión patrimonial alternativa al sistema financiero.

Muchos de estos proyectos residenciales generados en el centro y sur de la ciudad resultaron especialmente controvertidos debido a su incompatibilidad con la normativa urbana, con lo cual debieron ser aprobados mediante pedidos de excepción. Estas concesiones a ciertos empresarios inmobiliarios generaron rechazo en diversos sectores de la opinión pública, ya que evidenciaron un uso discrecional de la herramienta de planificación por parte del Municipio y pusieron de manifiesto la posible existencia de un entramado informal de relaciones entre actores del ámbito público y privado, que actúan de forma articulada con el objetivo de favorecer intereses en común.

A su vez, el espacio comprendido por las periferias noroeste, norte y noreste, donde reside la población más vulnerable, se constituyó en el destinatario de la mayor parte de los programas habitacionales desarrollados por los distintos niveles del Estado. Sin embargo, a pesar de que los recursos invertidos en políticas de viviendas crecieron notoriamente entre los años 2003 y 2015, una proporción cada vez mayor de la sociedad se vio imposibilitada a acceder a un hábitat digno, ya sea a través del mercado formal o por medio de una solución brindada por un programa estatal. En este contexto, se produjeron masivas usurpaciones de terrenos y de conjuntos habitacionales que aún no estaban concluidos. Estos hechos están relacionados con la paralización de las obras de algunos programas, como las del Plan Federal, y la incertidumbre generada con respecto a sus posibilidades de finalización. La ocupación de terrenos fiscales se produjo en diferentes barrios, pero principalmente en Movediza, donde en la actualidad se está llevando a cabo un proceso de regularización en uno de los asentamientos que surgieron en los últimos años.

De esta manera, los conflictos generados en relación a la informalidad urbana en los últimos años comenzaron a adquirir una importancia creciente en la ciudad. Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios⁹ realizado en 2016, en Tandil existen seis asentamientos precarios (Movediza I, Tunitas, Villa Cordobita, Villa Gaucho, La Esperanza y Villa Laza) y un barrio que contiene situaciones de informalidad dispersa con algunos conjuntos habitacionales ocupados (Movediza II). Entre estos siete barrios suman un total de 1239 familias y cuatro de ellos surgieron luego del año 2000. A su vez, el relevamiento realizado por el ReNaBaP da cuenta de la existencia de otros tres asentamientos de reciente constitución¹⁰, lo que sumaría un total de diez barrios populares en la ciudad.

Sin embargo, las dificultades para el acceso a la vivienda también incluyen a sectores sociales integrados por trabajadores formales, quienes en este período han decidido generar alternativas para poder acceder a una solución habitacional. Específicamente, estas estrategias han consistido en la constitución de asociaciones civiles, que en conjunto con los gobiernos local y provincial, llevaron a cabo proyectos de urbanización que incluyen la compra de suelo rural para luego transformarlo en urbano, mediante un cambio de legislación y, posteriormente, también se han encargado del desarrollo de la infraestructura y de los servicios básicos necesarios para estos nuevos espacios residenciales. El recorrido desarrollado por estas organizaciones resultó sumamente complejo, ya que también tuvieron a su cargo la responsabilidad de urbanizar los predios adquiridos, con lo cual el Estado delegó en estos actores parte de sus responsabilidades.

Lan, Linares, Di Nucci y López Pons (2010) indican que los procesos especulativos desatados en torno al suelo urbano desde comienzos de la década anterior, han contribuido a agravar las desigualdades territoriales preexistentes. Un ejemplo ilustrativo de esta situación, es que los precios de los inmuebles en venta con tres habitaciones entre los años 2005 y 2009 se incrementaron un 176% en promedio, pero hacia el interior de la ciudad las diferencias resultan notables. Mientras en algunas áreas residenciales extraurbanas del Sur del ejido urbano se registraron aumentos de hasta el

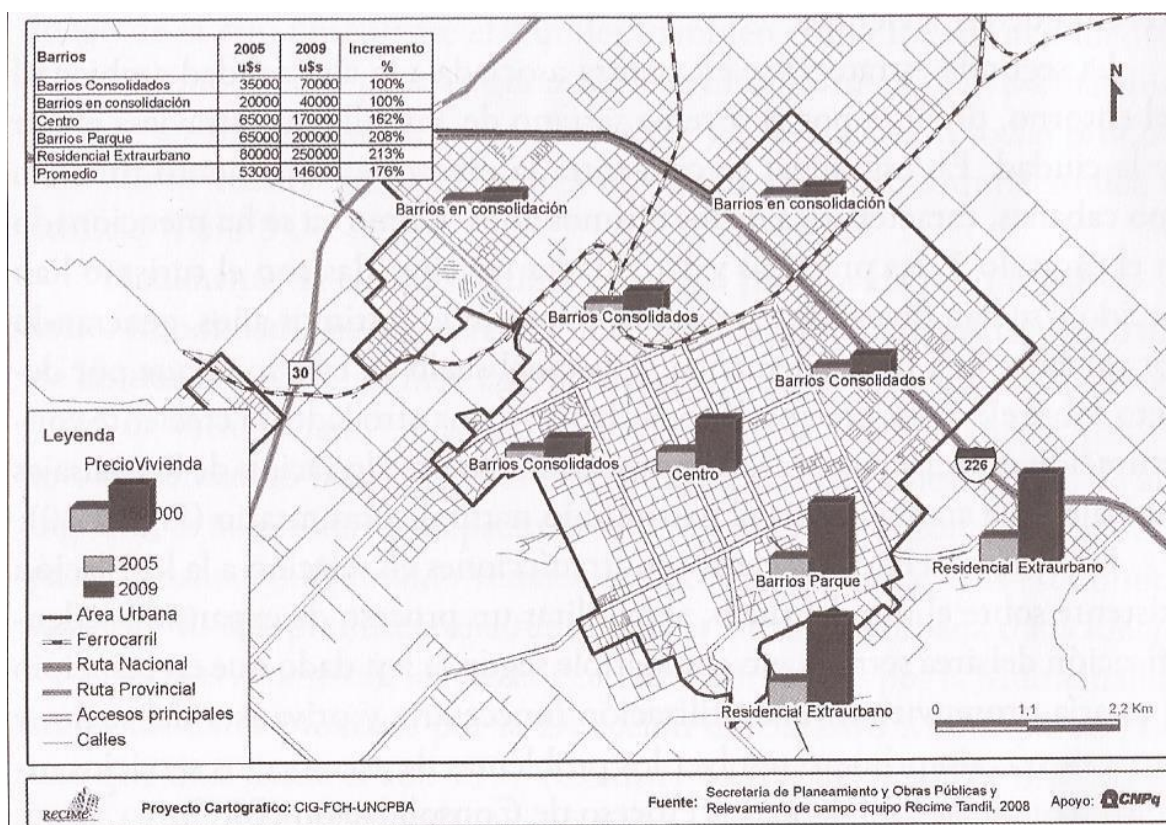
⁹ Datos disponibles en http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/reg_vilyasent.php

¹⁰ Dato obtenido mediante una entrevista realizada a un informante clave que fue responsable del relevamiento en la región.

213%, en los barrios en consolidación y consolidados del Noroeste, Norte y Noreste de la ciudad, el crecimiento alcanzó un 100% (Mapa 2). De esta forma, una vivienda con tres habitaciones en el año 2009 alcanzaba valores de U\$S 250.000 en los faldeo serranos, pero en Villa Aguirre o Movediza, estos inmuebles descendían a U\$S 40.000.

En definitiva, en la ciudad de Tandil en un período caracterizado por el crecimiento de la actividad inmobiliaria y de la construcción, y con una mayor inversión por parte del Estado en políticas habitacionales, se registró un incremento de la conflictividad en relación al acceso al hábitat. Por lo tanto, al igual que en el resto de las ciudades argentinas, en mayor o menor medida, puede observarse un creciente problema relacionado con la emergencia de un modelo urbano donde se han fortalecido aquellas lógicas que producen el suelo con fines rentísticos, dejando en evidencia que el crecimiento económico no implica necesariamente mayores posibilidades de acceso a la vivienda para todos los sectores sociales. Sin embargo, en una ciudad media, este modelo urbano adquiere características singulares que requieren ser analizadas y que, en algunos casos, difieren de lo acontecido en los grandes centros urbanos del país. El marco natural propio de la ciudad, rodeada hacia el sur por el cordón serrano, también requiere poner atención en la asociación que se produce entre la actividad inmobiliaria y el perfil turístico que se ha ido consolidando en los últimos años, ya que la valorización del paisaje ingresa como una variable más que permite incrementar las rentas obtenidas por las inversiones. Pero también genera conflictos en aquellos lugares donde los proyectos urbanísticos ligados a estas actividades compiten por el suelo con los barrios populares preexistentes, que realizan un uso del espacio con otras finalidades, relacionadas con sus necesidades reproductivas.

Mapa 2: Variación del precio promedio de viviendas de tres dormitorios. Tandil, 2005 a 2009.



Fuente: Lan, Linares, Di Nucci, López Pons, 2010, p. 139.

1.7 Objetivos y preguntas de investigación

Objetivo general:

Comprender las particularidades que adquirieron las relaciones entre las diferentes lógicas de producción del hábitat y su vinculación con la estructura espacial urbana de la ciudad intermedia de Tandil, en el contexto de las transformaciones ocurridas en la red urbana argentina, a comienzos del siglo XXI.

Objetivos específicos:

- 1) Explicar las estrategias de valorización que adoptaron las inversiones inmobiliarias en los diferentes lugares y barrios de la ciudad de Tandil, considerando el uso que realizaron del medio ambiente construido y del paisaje serrano, como así también el tipo de vinculación que algunos de estos actores establecieron con el gobierno municipal para eludir las normativas de ordenamiento urbano.
- 2) Indagar en los procesos de desmercantilización estatal de producción y consumo del hábitat (programas de vivienda social y créditos hipotecarios) que se desarrollaron en Tandil, interpretando sus lógicas de construcción del espacio urbano y los condicionamientos impuestos por los efectos de la especulación inmobiliaria.
- 3) Identificar las nuevas modalidades de producción del hábitat generadas por la lógica de las necesidades sociales, estudiando las formas urbanas singulares que estas experiencias produjeron en la ciudad de Tandil y las articulaciones que las mismas debieron establecer con las instituciones estatales, para viabilizar sus proyectos residenciales.

En base a estos objetivos, se plantean las siguientes **preguntas de investigación**:

- ¿Cuáles son las transformaciones en la estructura espacial urbana de la ciudad intermedia de Tandil que expresan los cambios en los procesos de producción de la vivienda vinculados con una mayor preeminencia del capital financiero? ¿Qué cambios en las relaciones entre las diferentes lógicas de producción del hábitat expresan esas transformaciones en la estructura espacial urbana?
- ¿Por qué las formas de producción y apropiación de la espacialidad construida predominantes en la ciudad de Tandil, en los últimos quince años, generaron mayores niveles de conflictividad, aún en períodos de crecimiento de la actividad de la construcción y de incremento de inversiones en políticas habitacionales?
- ¿Cómo se traduce a escala intra-urbana en la ciudad de Tandil la redefinición de las relaciones entre las diferentes lógicas de producción del hábitat?

1.8 Aspectos Metodológicos

El diseño metodológico desarrollado para este trabajo de investigación pretende ser coherente con la perspectiva epistemológica seleccionada para abordar el problema planteado. Rojas Soriano (1990) sostiene que el conocimiento es una reproducción mental de una realidad objetiva que se encuentra en permanente movimiento, con lo cual debe ajustarse de manera continua a esas condiciones cambiantes. De esta forma, la producción del conocimiento se realiza a partir de una confrontación constante entre los datos empíricos y el pensamiento abstracto, en un movimiento en espiral que implica el método dialéctico. Los datos proporcionados por el conocimiento empírico deben ser explicados en base a la teoría, para, de esta forma, superar el nivel de las apariencias y alcanzar la esencia de los problemas estudiados. En esta misma línea, Kosik (1967) explica que existe una dimensión de la realidad propia del sentido común o del ambiente cotidiano, a la que pertenecen los fenómenos externos, que se desarrollan en la superficie y a la que este autor denomina “mundo de la pseudoconcreción” o “mundo fenoménico”. Esta dimensión se encuentra ligada a la esencia de la realidad, pero no es exactamente ella, ya que sólo se muestra parcialmente y de manera contradictoria a través del fenómeno. Por esta razón, se requiere del método dialéctico para, a través del conocimiento, alcanzar la esencia de la realidad y la comprensión de la cosa misma.

La metodología, entonces, comprende una parte fundamental de la construcción del conocimiento científico y se encuentra definida por la teoría social en la que se encuadra el trabajo de investigación:

“Teoría-objetivos-metodología deben estar articulados entre sí. Las teorías tienen implicaciones metodológicas; por lo tanto, resulta imprescindible tenerlas en cuenta en el momento de evaluar nuestro objetivo de investigación. Ellas son dimensiones generales que trascienden las teorías o posiciones epistemológicas específicas, aunque cada teoría específica o posición teórico-metodológica asume o adhiere explícitamente a posiciones en cada una de ellas.” (Sautu, 2005, p 16).

Los métodos conllevan implícitos ciertos supuestos acerca de la realidad y de la manera en que se construye el conocimiento y, al mismo tiempo, son procedimientos definidos a partir de una teoría específica e intentan adecuar la base empírica a determinados objetivos (Sautu, 2005). En ese sentido, la idea de operacionalidad permite construir un sistema de conceptos para superar la supuesta dicotomía existente entre teoría y

realidad, estableciendo un esquema pertinente para el estudio de esta última. Se trata de la selección de un conjunto de conceptos y categorías que poseen capacidad explicativa para abordar el problema de investigación (Silveira, 2003). De acuerdo a ello, en este trabajo adquieren centralidad una serie de nociones conceptuales que ayudan a comprender los procesos que, en el período actual, intervienen en la producción de la vivienda y el hábitat, en la escala de una ciudad intermedia. Entre las categorías más importantes se pueden mencionar: espacio geográfico, territorio usado, lógicas de producción del hábitat, régimen urbano, funcionalidad urbana, valor de uso y valor de cambio, procesos de mercantilización, desmercantilización estatal y desmercantilización social. Esas categorías se complementan, adquieren significado y sentido explicativo de la realidad junto a otros conceptos y nociones teóricas.

El esquema propuesto se formuló siguiendo el objetivo general de la tesis e implicó construir un camino metodológico con capacidad de abordar el problema planteado. Es importante señalar que la propuesta tiene un carácter predominantemente cualitativo, debido a la especificidad de la situación geográfica estudiada. En general, en los espacios metropolitanos y en las grandes ciudades existe una importante disponibilidad de información secundaria, producida por diferentes organismos estatales y privados (Encuesta Permanente de Hogares, publicaciones específicas sobre la temática inmobiliaria, etc.), que constituyen insumos para realizar análisis de tipo cuantitativo. No obstante, en el estudio de una ciudad intermedia como Tandil fue necesario acudir a otras estrategias metodológicas para construir los datos pertinentes y responder a las preguntas de investigación formuladas.

En ese sentido, el análisis predominante en esta investigación es de tipo cualitativo y, asimismo, en aquellos casos en que las fuentes cuantitativas estuvieron disponibles fue posible triangular la información.

De acuerdo a lo señalado, las técnicas de autoinformación (entrevistas semi-estructuradas) y las fuentes documentales constituyeron los pilares de la estrategia metodológica, ya que resultaron acordes con los objetivos que se propuso esta tesis.

Específicamente, las entrevistas a informantes clave, las notas periodísticas y los documentos obtenidos de distintas dependencias del Estado, permitieron acceder a los

datos necesarios para estudiar los vínculos entre las diferentes lógicas de producción del hábitat y su correspondiente materialización en el espacio.

En lo que se refiere a las entrevistas semi-estructuradas, Ruiz Olagabuénaga (1996) menciona que si bien las mismas se diseñan de antemano, al momento de la realización pueden ser flexibles, en especial si surge algún tipo de información que no estaba prevista y que resulta importante considerar. Según Saltalamacchia (2005) las ventajas que posee esta técnica son: la contemplación de lo imprevisto, la exploración de universos poco conocidos, la co-investigación con el entrevistado al analizar la información de manera conjunta y la posibilidad de que se contemplen las opiniones del mismo. En este trabajo, el criterio para seleccionar a los informantes clave se definió en base a la necesidad de contar con actores pertenecientes a las diferentes lógicas de producción del hábitat, que pudieran brindar información relevante para conocer las articulaciones que se generan entre las mismas.

Para responder al primer objetivo específico de la tesis, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a diferentes empresarios de la construcción y promotores inmobiliarios (martilleros públicos) de la ciudad de Tandil. En total se realizaron 22 entrevistas, de las cuales 6 corresponden a empresarios que desarrollan de manera conjunta la actividad de la construcción y la inmobiliaria, mientras que las 16 restantes estuvieron dirigidas a martilleros. El criterio de selección de la muestra se corresponde con la modalidad de tipo intencional y opinática (Ruíz Olagabuénaga, 1996), es decir, se recurrió a los conocimientos previos del mercado inmobiliario de la ciudad y en base a esa información se decidió entrevistar a empresarios con diversos grados de capitalización y dedicados a la construcción de diferentes tipos de inmuebles (edificios en altura de alta gama, proyectos urbanísticos destinados a viviendas para sectores sociales medios, edificios de propiedad horizontal de menor calidad, etc.). En lo que respecta a los promotores inmobiliarios, se entrevistó también a empresarios con distintas trayectorias y nichos de mercado dentro de la ciudad. La cantidad de entrevistas se determinó en base a la llegada al punto de saturación que, como explica Ruíz Olagabuénaga (1996), se produce cuando se considera que la realización de un mayor número de entrevistas no aportaría información significativa a la investigación.

En relación al segundo objetivo específico, se realizaron entrevistas a una informante clave que trabaja en el área de Desarrollo Social del Municipio de Tandil, a tres

representantes de diferentes bloques del Honorable Concejo Deliberante (Frente para la Victoria, Partido Justicialista y Cambiemos) y a una empleada de la sucursal de Tandil del Banco Nación, encargada de administrar las solicitudes de créditos hipotecarios.

Para abordar el tercer objetivo específico, consistente en identificar los procesos de desmercantilización social de producción del hábitat y su vinculación con el Estado, se realizaron entrevistas a personas de distintas organizaciones y asociaciones civiles. Entre ellas se pueden mencionar a las vecinas de un asentamiento que se consolidó en el Barrio Movediza y que se encuentra en proceso de regularización, y a la Presidenta de la “Asociación Civil Docentes de Tandil por la Promoción Cultural y la Solidaridad”, que lleva adelante un proyecto de urbanización alternativo, también en el Barrio Movediza. Además, se incluyeron entrevistas que fueron realizadas en el marco de un proyecto de voluntariado universitario, “II Foro de Acceso al Hábitat”¹¹, del cual se formó parte. En el marco del mismo se entrevistó a referentes de “Mujeres sin techo”, una organización pionera en la ciudad en lo que respecta a la reivindicación del derecho al hábitat y en el desarrollo de conjuntos habitacionales realizados por asociaciones civiles. También las entrevistas incluyeron a vecinas integrantes de un asentamiento del Barrio Villa Cordobita y a un vecino que ocupó una vivienda del Plan Federal, cuya obra se encontraba paralizada, en el barrio Movediza.

Además, se consideró pertinente realizar una entrevista semi-estructurada a una especialista en el tema de hábitat, la Doctora Andrea Catenazzi¹², con el objetivo de reflexionar y complejizar el análisis sobre las particularidades que adquiere la urbanización, el mercado inmobiliario y las posibilidades de acceso a la vivienda, en el período actual.

En relación a las técnicas documentales, Ruíz Olagabuénaga (1996) sostiene que la misma permite interpretar el contenido de toda clase de documentos, especialmente los escritos, que son los más comunes (archivos públicos, archivos privados, documentos

¹¹ “II Foro de Acceso al Hábitat” (v8-UNICEN2407). Voluntariado Universitario, Subsecretarías de Políticas Universitarias, Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2015. Desarrollado durante los años 2016 y 2017.

¹² Investigadora-docente del área de urbanismo del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Arquitecta especialista en planificación y gestión de políticas sociales y Doctora en Geografía y Gestión Urbana por la Universidad de La Sorbona-París.

oficiales, documentos personales, anuarios, obras literarias, etc.), aunque también pueden adquirir otros formatos (audiovisual, por ejemplo). En este caso, se recurrió al análisis de leyes, decretos, ordenanzas, actas y normativas de planificación territorial que pudiesen brindar información importante para responder a las preguntas de investigación planteadas. Entre los documentos más importantes se destacan:

- Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil, año 2005.
- Ordenanza 12.679 del Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Tandil (29/12/2011), mediante la cual se habilita a la firma de convenios urbanísticos como excepción al Plan de Desarrollo Territorial.
- Ordenanza 13.579 del Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Tandil (12/09/2013), mediante la cual se realiza una convocatoria a ONGs para adquirir tierras en el marco del Plan Familia Propietaria.
- Acta sobre la Audiencia Pública por el caso del convenio urbanístico de los herederos de Segurola.
- Convenios urbanísticos firmados entre el Intendente del Municipio de Tandil y particulares.
- Ley N°14.126 de la Provincia de Buenos Aires que declara como Paisaje Protegido de Interés Provincial al área del Partido de Tandil denominada “La Poligonal”.
- Documentos brindados por informantes clave que trabajan en distintas dependencias del Estado.

A su vez se realizó el análisis del discurso en diferentes entrevistas, a empresarios constructores y/o inmobiliarios, disponibles en la prensa local. Esta técnica resultó importante en aquellos casos en que no fue posible realizar una entrevista personal a esos informantes clave. El hecho de contar con declaraciones en los medios locales brindó datos que sirvieron para suplir esa dificultad.

También se acudió a la prensa local para reconstruir distintos conflictos que se generaron en relación al hábitat en la ciudad, como la ocupación de viviendas (Plan Federal II y Smata) y terrenos (Movediza y Villa Cordobita), la paralización de obras (Plan Federal II, Falucho LIII, Complejo Urbanístico Pro.Cre.Ar., etc.) y las disputas generadas en relación a los convenios urbanísticos.

Asimismo, se utilizaron fuentes documentales con el objetivo de analizar la valorización diferencial del suelo según los barrios de la ciudad, para lo cual se realizó un registro de los avisos clasificados que publicaron las empresas inmobiliarias en el diario local “Nueva Era”, desde el año 2000 hasta el 2017. En este sentido, se tomó como referencia la metodología desarrollada por Red de Investigadores sobre Ciudades Medias (ReCiMe), que fue elaborada para el estudio de un conjunto de ciudades medias de Brasil, Chile y Argentina, y entre las cuales también se incorporó a la ciudad de Tandil (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010). Siguiendo esa propuesta metodológica, se relevó en Tandil la oferta de avisos clasificados correspondientes a lotes en venta. Cabe mencionar que al momento de realizar el registro se encontraron algunas dificultades, puesto que los archivos a los que fue posible acceder estaban incompletos, ocasionando que en algunos años la cantidad de datos relevados sea escasa.

Por su parte, entre las fuentes de información secundaria cuantitativas más relevantes se destacan:

- Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas (INDEC), 2001 y 2010.
- el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios realizado por la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.
- Datos de la Dirección de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires, referidos a la actividad inmobiliaria y de la construcción.
- Datos de la Dirección de Estadística Local del Municipio de Tandil.
- Datos de informes realizados por consultoras privadas.

La metodología implicó, además, la sistematización y representación de la información mediante la elaboración de mapas en Sistemas de Información Geográfica para contribuir a la explicación de los procesos vinculados a la producción del hábitat, la relación entre las diferentes lógicas y su dimensión espacial. La representación cartográfica de los datos obtenidos, tanto cualitativos como cuantitativos, permitió complejizar el análisis de los cambios intra-urbanos generados en el período estudiado.

CAPÍTULO 2

PROCESO DE URBANIZACIÓN EN SOCIEDADES CAPITALISTAS DEPENDIENTES

2.1 Algunas discusiones teóricas acerca del concepto de urbanización y la producción de la vivienda

Generalmente, desde la perspectiva del pensamiento hegemónico los estudios sobre el proceso de urbanización se han reducido al simple análisis de los cambios que se producen en la distribución de la población, poniendo énfasis en los flujos migratorios que se dirigen desde los espacios rurales hacia los centros urbanos. Diversos autores cuestionan esta visión, señalando que sólo da cuenta de una evidencia fenoménica de la realidad y que soslaya otras cuestiones fundamentales, que permitirían explicar con mayor profundidad estos fenómenos complejos. Pradilla Cobos (1981), por ejemplo, afirma que las causas que originan los movimientos de población se encuentran relacionadas con las transformaciones en las relaciones de producción que tienen lugar en la agricultura y en la industria, generando repercusiones en la estructura de clases, en el Estado y en la materialidad de los espacios urbanos.

El estudio de la red urbana debe ligarse a la comprensión de los cambios que se generan en los procesos productivos, que alteran la posición y las funciones de cada una de las ciudades que forman parte de su estructura. Los estudios urbanos que recuperan elementos teóricos del marxismo, afirman que el desarrollo del capitalismo genera una progresiva disolución de la dualidad entre el campo y la ciudad (como dos entidades físicas, sociales y productivas distintas), para conformar una totalidad con diferentes niveles de desarrollo, donde los elementos que la integran se articulan en función del proceso global de la acumulación del capital. De esta forma, como explica Pradilla Cobos (1981), la ciudad, cada vez más difusa y difícil de delimitar, constituye una combinación desigual de formas de desarrollo pertenecientes a tiempos pasados y presentes, determinada, a su vez, por el proceso anárquico de acumulación del capital.

En las sociedades dependientes, el proceso de urbanización se caracteriza por la desigualdad y la concentración, debido a que la supuesta anarquía urbana de las ciudades latinoamericanas constituye, en realidad, un rasgo inherente del régimen de producción capitalista, basado en la articulación entre la libertad de empresa y la propiedad privada del suelo. En este proceso, el papel que cumple el Estado es el de regular dicha anarquía, realizando las inversiones necesarias para el desarrollo de las condiciones generales de la producción y de la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo, Pradilla Cobos (1981) menciona que todas las políticas de planeamiento urbano tienden a fracasar en su intento de reducir los efectos negativos de la urbanización caótica, debido a que las fallas, que suelen ser atribuidas a los aspectos técnicos o la ineficacia de los actores que la implementan, más bien están relacionadas a cuestiones propias del orden social capitalista. Los recursos del Estado suelen ser insuficientes para satisfacer todas las demandas que surgen de las consecuencias que produce la urbanización caótica, por esta razón, se privilegiarán las necesidades para el desarrollo del capital por encima de las inversiones destinadas a mejorar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

Desde esta perspectiva, se considera que con el avance del desarrollo capitalista dependiente, la proporción de población que funciona como ejército de reserva es cada vez mayor. Así, puede entenderse la agudización del problema de la vivienda, como el resultado de una gran cantidad de desempleados y subempleados que carecen de ingresos suficientes para acceder a un hábitat digno y de un mercado de inmuebles dominado por las rentas de monopolio (Pradilla Cobos, 1981).

Al analizar el proceso de urbanización, Harvey (2007) plantea que el paisaje físico y social de la ciudad modelado con criterios capitalistas, puede convertirse en un obstáculo para los propios proyectos futuros de valorización, debido a que la materialidad construida, que en el presente permite acelerar los procesos de acumulación, en momentos posteriores puede resultar un condicionante. Por esta razón, el autor sostiene que la formación de las ciudades es producto y condición de los procesos sociales de transformación del desarrollo capitalista: “La urbanización debería considerarse (...) un proceso social de base espacial en el que una amplia gama de actores diferentes, con objetivos y programas completamente distintos, se interrelacionan mediante una configuración determinada de prácticas espaciales entrelazadas.” (Harvey, 2007, p. 371).

Desde esta perspectiva, la urbanización se define como un conjunto de procesos sociales que producen una forma construida, al mismo tiempo que las materialidades también intervienen limitando las posibilidades de acciones futuras. Harvey (2007) propone elaborar un método para estudiar a la ciudad que permita analizar la relación existente entre los procesos y los objetos, poniendo énfasis en la tensión generada entre objetos y sujetos. Esta idea remite al hecho de que el capitalismo constituye un sistema dinámico y en permanente proceso de transformación, lo cual implica que las formas fijas y los objetos que componen el espacio urbano resultan inestables y se modifican a lo largo del tiempo. Por esta razón, la definición de lo urbano y la ciudad deben poseer un carácter transitorio, ya que estos conceptos deben dar cuenta de las relaciones cambiantes entre las formas y los procesos.

2.2. La Teoría de la Dependencia y sus interpretaciones sobre el proceso de urbanización latinoamericano

En las décadas de 1960 y 1970 un grupo de intelectuales de América Latina teorizaron acerca de los motivos que generaban la persistencia del subdesarrollo en estos países. Si bien el grueso de las contribuciones estuvieron dirigidas a analizar los aspectos económicos, también se realizaron otros aportes, entre los cuales la dimensión urbana tuvo su lugar.

Quijano ([1968] 2014), por ejemplo, manifiesta que la urbanización latinoamericana es un proceso que debe ser estudiado en el contexto de la integración subordinada que los países de la región tuvieron en el sistema capitalista. Estas relaciones de dependencia, según el sociólogo peruano, sólo pueden generarse cuando las sociedades involucradas son parte de una misma unidad estructural, que funciona de manera interdependiente. En este sentido, la dependencia no puede entenderse como la dominación de una sociedad por otra, sino que para que ésta sea efectiva es necesario que los sectores dominantes de cada una de las sociedades compartan determinados intereses. Por esta razón, el autor cuestiona a aquellos estudios que interpretan el proceso de urbanización latinoamericano como el resultado de las imposiciones de los intereses externos, siendo que, en realidad, las clases dominantes de la región también compartirían los principios del sistema del cual forman parte.

Castells (1976), a su vez, menciona que en las sociedades desarrolladas la urbanización ha sido entendida como una consecuencia del proceso de industrialización. Sin embargo, en las regiones subdesarrolladas del mundo, dicho proceso presenta características que difieren de las primeras, produciéndose de forma más acelerada y en un momento histórico posterior. Desde esta perspectiva teórica, se cuestiona que el desarrollo sea un destino inexorable al que accedan todas las sociedades insertas en el sistema capitalista, por el contrario, el subdesarrollo es entendido como inherente a la misma estructura de la que forma parte el desarrollo. Es decir:

“que no se trata de secuencias diferentes de desarrollo, sino de la expansión de una misma estructura básica, el modo de producción capitalista, en la que las distintas formaciones sociales cumplen funciones diferentes y poseen características peculiares correspondientes a estas funciones y a su forma de articulación” (Castells, 1976, p. 54).

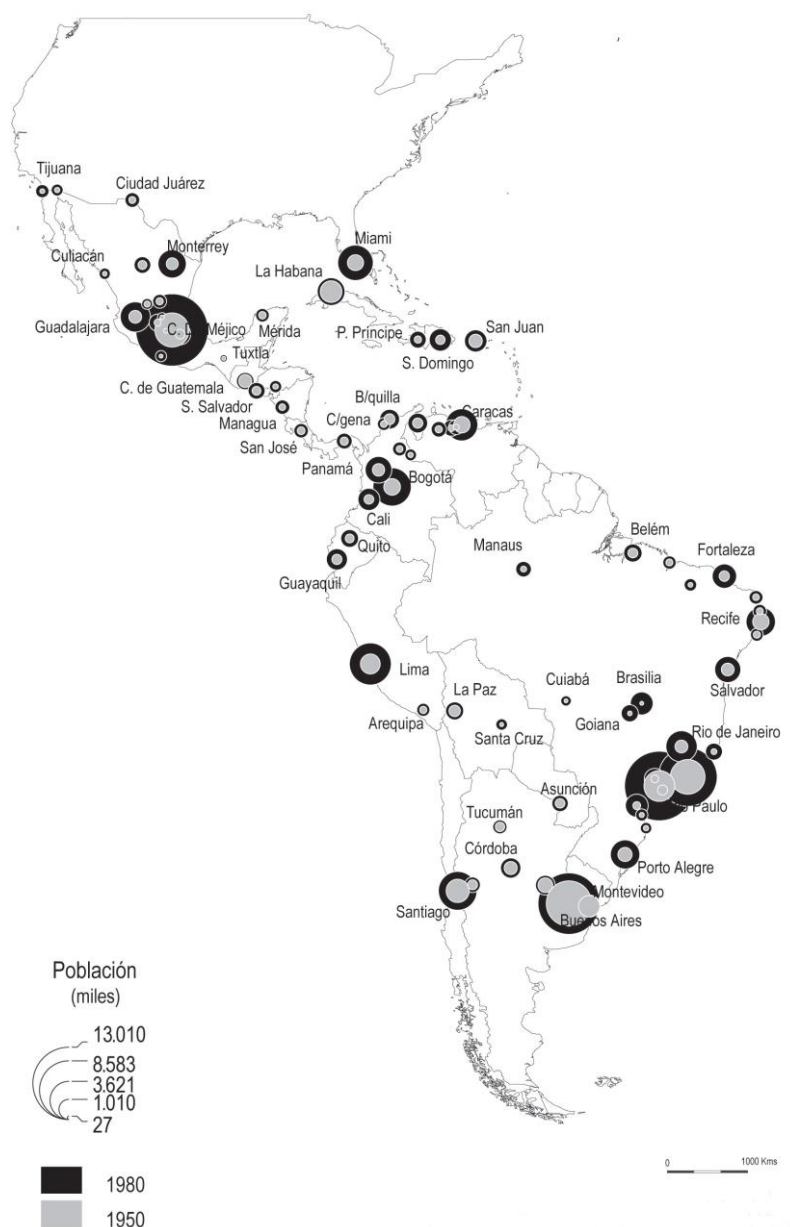
Esto lleva a cuestionar el concepto mismo de subdesarrollo, debido a que se encuentra directamente relacionado con una concepción de progreso lineal. La idea de que una sociedad dependiente se encontraría en una etapa previa al desarrollo, no sería coherente con esta corriente de pensamiento y, por esta razón, la configuración espacial de las sociedades latinoamericanas debería entenderse como el resultado de la penetración del modo de producción capitalista en estos territorios. Según Castells (1976), el análisis de la dialéctica entre dependencia y desarrollo es lo que permite la comprensión de las sociedades subdesarrolladas, y un correcto estudio de la penetración de una sociedad por otra implicaría: 1) el análisis de la estructura social preexistente en la sociedad dependiente, 2) la determinación de la estructura social de la sociedad dominante, y 3) la identificación del tipo de dominación ejercido. De esta forma, la urbanización debe ser estudiada analizando la expresión que genera la dependencia en la estructura interna de las sociedades, en el funcionamiento del sistema productivo y en las relaciones entre clases.

A diferencia de muchas de las actuales sociedades dependientes del mundo que tuvieron sus períodos de autonomía, América Latina se caracterizó por constituirse en relación de dependencia desde sus inicios, ya que las sociedades que la precedieron (azteca, incaica, etc.) fueron destruidas como formaciones histórico-sociales por los colonizadores. Según Quijano ([1968] 2014), este hecho generó que la dependencia latinoamericana no se exprese solamente en la dimensión económica, sino que se encuentre presente en

todos los órdenes institucionales y abarque a todo el proceso histórico por el que atravesó esta sociedad. Dicha singularidad, provocó que las características generales de la urbanización estuvieran ligadas a la posición de dependencia que ocupa la sociedad latinoamericana, aunque también el autor reconoce la existencia de matices, que se relacionan con ciertas intermediaciones, como la matriz histórica y social de cada uno de los países de la región, que incidieron en los cambios ocurridos en el proceso urbano.

Si tenemos en cuenta estas ideas, entonces, el proceso de urbanización que se produjo en los países subdesarrollados no sería la repetición de lo ocurrido en las sociedades desarrolladas. Santos (1981) indica que dicho proceso se aceleró luego de la Segunda Guerra Mundial y, a partir de este momento, el crecimiento urbano en estos territorios fue mucho más vertiginoso que el que ocurrió en los países desarrollados (Mapa 3). Los éxodos de población rural hacia las grandes ciudades, fueron una de las causas fundamentales que explican este crecimiento. El flujo migratorio provino de las zonas rurales expulsoras, en donde paulatinamente aumentó la producción destinada a la exportación, en detrimento de las economías de subsistencia, a lo que también hay que adicionarle la incorporación de mejoras e innovaciones en las técnicas agrarias. Asimismo, la desigual estructura de propiedad de las tierras rurales, concentrada en grandes latifundios, contribuyó a agudizar la tendencia a que la población migrara hacia las ciudades.

Mapa 3: Población en 1950 y en 1980 de las principales ciudades latinoamericanas.



Fuente: Montoya (2009, p. 13).

Castells (1976) también menciona que el descenso de la tasa de mortalidad en las sociedades periféricas (y por ende el aumento de la tasa de crecimiento vegetativo), es otra variable que colaboró en la expansión de las urbes de las regiones subdesarrolladas. Según el autor, este crecimiento urbano que parece desmesurado y caótico, en realidad, posee una coherencia si se examina el conjunto de la estructura social, es decir, la sociedad dominante y la sociedad dependiente de manera interrelacionada.

Los estudios realizados en este período (1960-1970), también remarcan que el acelerado crecimiento urbano en la región estuvo acompañado de un significativo crecimiento industrial, pero que este último fue menos importante que el de las ciudades, generando una disparidad entre industrialización y urbanización. Por esta razón, el sector servicios cobró una importancia fundamental en la estructura ocupacional urbana de América Latina, que ha resultado ser similar en proporción al de los países desarrollados. Sin embargo, bajo la denominación “servicios”, en las sociedades dependientes, se agrupan una serie de empleos precarios entre los que se encuentran vendedores ambulantes, empleados domésticos y diferentes ocupaciones que se van adaptando a las distintas coyunturas. Como consecuencia, el proceso de urbanización en la región latinoamericana no fue sinónimo de modernización, sino que dio cuenta de la agudización de las contradicciones propias de su modo de desarrollo, inserto en el sistema capitalista en un lugar de dependencia (Castells, 1976).

Analizando el período de industrialización por sustitución de importaciones, Quijano ([1968] 2014) sostiene que a pesar de las disparidades propias de los diferentes países de América Latina y de sus particularidades históricas, las características del sistema de dependencia que se conformó a raíz del surgimiento de este modelo económico, generó cambios demográficos que se tradujeron en un aumento relativo de la población urbana y del número y tamaño de las aglomeraciones. A pesar de las diferencias entre los territorios de la región, el autor señala que es posible identificar la existencia de un mismo proceso para todas las sociedades latinoamericanas. Por ejemplo, con respecto a la cuestión de la ciudad primada¹³ (Tabla 1), la presencia de las mismas en América Latina estaría relacionada con la desigual expansión y diversificación de los sectores de la economía entre las ciudades y las regiones de cada uno de los países.

¹³ Según Herzer, Pérez y Rodríguez (1994) en América Latina las ciudades primadas se caracterizan por presentar una población de entre tres y diez veces superior al resto de las ciudades del país, lo cual redundaba en una mayor complejidad institucional, económica y social.

Tabla 1: Porcentaje de población en las ciudades primadas latinoamericanas con respecto al total del país, 1950-2010.

| País | Ciudad | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2010 |
|------------------|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | Gran Buenos | 29,9 | 34 | 36,2 | 35,7 | 34,5 | 33,2 | 33,8 |
| Bolivia | La Paz | 10,6 | ... | 15,8 | ... | 17,4 | 17,2 | ... |
| | Santa Cruz | 1,4 | ... | 5,5 | ... | 10,9 | 13,5 | ... |
| Brasil | San Pablo | 4,5 | 5,5 | 8,3 | 10,2 | 10,1 | 10,1 | 10,2 |
| | Río de Janeiro | 5,9 | 6,2 | 7,3 | 7,4 | 6,7 | 6,5 | 6,2 |
| Chile | Santiago | 24 | 27,3 | 29,6 | 34,9 | 35,8 | 35,7 | ... |
| Colombia | Bogotá | 5,6 | 9,6 | 12,6 | 14,8 | 15,8 | 17,5 | ... |
| | Medellín | 3,3 | 5,4 | 6,4 | 7,1 | 6,8 | 7,6 | ... |

Fuente: Elaboración propia en base a Murillo (2016, p. 141) y Linares, Di Nucci, y Velázquez (2016, p. 69).

Para Quijano ([1968] 2014) las tendencias que se generan en el proceso de urbanización, el perfil de las redes urbanas y el tipo de sociedad urbana que prevalece en cada país de Latinoamérica, se deriva de la combinación de dos elementos del sistema de dependencia: el primero se relaciona con los cambios que se producen en la articulación de cada país con las relaciones económicas de dependencia establecidas con las metrópolis y, el segundo, se refiere a los cambios en las relaciones de dependencia que sufren las zonas o regiones dentro de cada país. Más allá de las diferencias entre las redes urbanas de los diferentes países latinoamericanos, lo que poseen en común es que las áreas que concentran el proceso de urbanización, ya sea una ciudad primada o una región, funcionan como nexos de las relaciones de dependencia de su país con los centros metropolitanos del sistema capitalista.

Quijano ([1968] 2014) también cuestiona la idea de que la expansión y el crecimiento de los núcleos urbanos en el período previo a la implementación del modelo de sustitución de importaciones en América Latina, no tenga relación con una producción de tipo industrial. El sociólogo fundamenta esta afirmación mencionando que en períodos anteriores, la región se encontraba integrada a un sistema en el cual eran las

metrópolis europeas quienes se encargaban de producir estas mercancías y los países en relación de dependencia las importaban y consumían. La intensificación de las relaciones comerciales entre los centros de poder y los lugares periféricos, conllevaba a un aumento constante de las importaciones de productos industriales por parte de estos últimos. Sin embargo, a partir de que se consolida la producción industrial en los países latinoamericanos, se profundiza y se amplía la urbanización de la economía, alterando las relaciones económicas urbano-rurales y cambiando las relaciones demográficas en favor de las ciudades y en detrimento de las áreas rurales.

Singer (1976), por su parte, relativiza el peso que tuvieron las relaciones de dependencia económica en la conformación de la estructura urbana de América Latina, mencionando que si bien es un factor importante a considerar, también existieron otras variables que, en determinados momentos, han sido decisivas para explicar este proceso. Por ejemplo, en el período en que se logra la independencia política de la región, las luchas internas definieron que los territorios que habían sido colonizados por España se dividieran en varias entidades políticas, mientras que las tierras que había administrado Portugal permanecieron unificadas, generando así, para este autor, un hecho significativo que influyó sobre el posterior desarrollo de las redes urbanas de la región.

También Singer (1976) disiente con Castells, cuando este último afirma que la débil urbanización de América Central y Brasil, en el período anterior a 1920, se explicaba por el predominio de una modalidad de dependencia propia de un tipo de economía de plantación. El economista indica que, en realidad, la mayoría de los campesinos del territorio brasileiro, en ese momento, no estaban vinculados a las plantaciones que producían para la exportación, sino que se organizaban alrededor de una economía de subsistencia, lo cual daba lugar a la producción de pocos excedentes que permitieran la consolidación de una importante red urbana. Por esta razón, menciona que una cuestión fundamental para explicar las diferencias que se observan hacia el interior de la región, es tener en cuenta la estructura económica de cada uno de los países y el tamaño del sector dedicado a la subsistencia.

Otro punto que Singer (1976) discute es la caracterización de la red urbana latinoamericana como excesivamente concentrada y desarticulada, entendiendo que, en realidad, ésta presenta un correlato con el desarrollo de las fuerzas productivas de la región. Por esta razón, no sería posible para países con bajo nivel económico de

capitalización la descentralización espacial de la acumulación y la incorporación de territorios atrasados, a causa de la imposibilidad de afrontar los costos de implantación de servicios e infraestructura que ello requiere.

Pradilla Cobos (1981) coincide en que el desarrollo urbano desigual y concentrado de los países dependientes es un rasgo inherente a las leyes de acumulación del capital, interpretando a los espacios urbanos latinoamericanos como el resultado de una combinación entre la libertad de empresa, la propiedad privada del suelo y la ideología de la libertad individual. Además, menciona que a medida que avanza el desarrollo capitalista dependiente, aumenta la proporción de población urbana que se encuentra en condiciones de desempleo o subempleo estructural y cuyas posibilidades de acceder a los bienes y servicios indispensables para la reproducción de su vida, se vuelven cada vez más limitadas.

2.3 El proceso de urbanización latinoamericano en el período de la globalización neoliberal

A partir de la década de 1970, en los países centrales, con la crisis del Estado de Bienestar y la decreciente tasa de ganancia que registraban los sectores industriales de producción fordista, comienza a consolidarse la posibilidad de una salida de corte neoliberal, frente al agotamiento de un régimen de acumulación que había surgido con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Theodore, Peck y Brenner (2009) manifiestan que el neoliberalismo, como doctrina ideológica, implica la convicción de que el desarrollo económico puede ser logrado a partir del fomento de la competencia y del funcionamiento de mercados abiertos y desregulados, que no sean intervenidos por las instituciones estatales, ni ningún otro colectivo social. Sus premisas sirvieron para justificar, en todo el mundo, medidas que implicaban la pérdida de control del Estado sobre la producción industrial, el embate a los derechos de los trabajadores organizados, la privatización de recursos y servicios públicos, la reducción de los programas sociales y la intensificación de la competencia entre lugares para atraer capitales.

En los países latinoamericanos, la toma del poder por parte de gobiernos militares aliados a los Estados Unidos y los problemas suscitados por el endeudamiento externo, generaron las condiciones propicias para que las políticas de corte neoliberal pudieran

comenzar a imponerse, a partir de la segunda mitad de la década de 1970 y comienzos de los años '80. Los organismos multilaterales de crédito, a su vez, ejercieron un rol fundamental, presionando a los Estados para que adopten este tipo de medidas. Theodore, Peck y Brenner (2009) afirman que el neoliberalismo es un fenómeno multiescalar, porque articula relaciones regionales, nacionales e internacionales, involucrando a actores institucionales y económicos. Además, esta doctrina propone el remplazo de las lógicas redistributivas, propias del modelo de acumulación anterior, por otras de índole competitivas, que transfieren riesgos a los actores pertenecientes a las jurisdicciones locales.

Sin embargo, a pesar de la prédica que se realiza desde el discurso neoliberal acerca de la necesidad de liberar los mercados y evitar la intervención de las instituciones estatales en materia económica, en la práctica se observa que la injerencia pública ha resultado una importante herramienta de coerción para imponer determinados intereses mercantiles, o para resolver algunas fallas que surgen en los ciclos de acumulación del capital. Por esta razón, Theodore, Peck y Brenner (2009) manifiestan que realizar un análisis de las implicancias del neoliberalismo desde una aproximación que se atenga a las definiciones teóricas resulta insuficiente y conlleva importantes limitaciones, puesto que la implementación de este tipo de políticas, en general, no se ha dado de forma lineal y coherente, sino más bien a través de procesos irregulares y contradictorios. Por esta razón, proponen abordar el estudio de las consecuencias que el neoliberalismo produjo en los espacios urbanos, realizando estudios contextualizados, que tengan en consideración la articulación que se produce, en cada lugar, entre los marcos regulatorios heredados de períodos anteriores y las reformas orientadas a la apertura de los mercados.

A partir de este diagnóstico, Theodore, Peck y Brenner (2009, p. 3) elaboran el concepto de “neoliberalismo realmente existente”, que alude no sólo a comprender los fundamentos ideológicos, sino también las formas institucionales, las consecuencias sociales y las contradicciones que surgen de los procesos de implementación de estas medidas. El enfoque posibilitaría visualizar que detrás de las consignas dogmáticas de esta teoría, que contemplan la existencia de un mercado eficiente y descontextualizado, en la realidad el desarrollo de estos modelos se encuentran fuertemente mediado por las estructuras políticas e institucionales de cada una de las sociedades en la cual se insertan.

Esta perspectiva, también incluye la noción de “formaciones neoliberales realmente existentes” (Theodore, Peck y Brenner, 2009, p. 5), para referirse a los híbridos que resultan de la combinación entre los elementos institucionales que surgen de las reformas neoliberales y los elementos de la institucionalidad pre-existente, o que no poseen un contenido neoliberal, y que se amalgaman, generando una configuración y trayectoria particular, en un contexto determinado.

Asimismo, estos autores se proponen como objetivo cuestionar algunos mitos establecidos por la teoría neoliberal, como la oposición entre el Estado y el mercado, que son considerados como organizaciones sociales y económicas antagónicas, o la premisa de que la implementación de las mismas recetas producen idénticos resultados, más allá de las diversas realidades y trayectorias que posee cada sociedad. En verdad, el neoliberalismo actúa aprovechando las diferencias sociales y espaciales preexistentes y, al mismo tiempo, las profundiza, ya que no es cierto que las desigualdades producidas por la implementación de estos modelos sean transitorias, sino que más bien persisten y se agudizan en el mediano y largo plazo (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Los programas de reestructuración neoliberal conllevan dos procesos: en primer lugar, el desmantelamiento de las formas institucionales y los acuerdos políticos que regían en una determinada sociedad en períodos anteriores y, en segundo lugar, el establecimiento de nuevas modalidades de regulación y gestión estatal de corte neoliberal, junto con la adopción de medidas tendientes a la mercantilización de bienes y servicios. Esto es lo que Theodore, Peck y Brenner (2009) llaman la dinámica de la destrucción creativa del neoliberalismo, que si bien ha tenido lugar a diferentes escalas, ha sido en las ciudades donde se ha manifestado con mayor intensidad. La causas se deben a que, por un lado, las ciudades fueron centrales en el modelo de producción fordista y, por lo tanto, las acciones más fuertes dirigidas al desmantelamiento institucional también se realizan en estos espacios y, por otro lado, porque estos lugares se posicionan a la vanguardia en el desarrollo de experiencias de innovación y gobernanza local.

Las ciudades también se vuelven los lugares predilectos para la implementación de diversos proyectos relacionados con el marketing territorial, la puesta en funcionamiento de *clusters* empresariales, emprendimientos asociativos entre actores públicos y privados, nuevas formas de promoción local, etc. Todas estas estrategias utilizan la materialidad urbana mediante procesos que, en general, no resultan

beneficiosos para los intereses locales. Los proyectos urbanos neoliberales no constituyen un conjunto de medidas coherentes y sustentables que colaboren en solucionar las contradicciones que generan los actuales modelos de producción, sino que, más bien, son estrategias profundamente contradictorias que alteran los escenarios urbanos estructurados en períodos anteriores (Theodore, Peck y Brenner, 2009).

Por su parte, Pradilla Cobos (2014) señala que, en el neoliberalismo, el proceso de formación de rentas del suelo urbanas se encuentra estrechamente relacionado con los procesos de privatización de los bienes públicos, los cambios en la ubicación de las actividades, la progresiva desindustrialización y terciarización de la economía, la formación de corredores y los procesos de verticalización desarrollados por los capitales inmobiliarios y financieros. Para este autor, la ciudad latinoamericana debe ser analizada en el contexto general del capitalismo, pero también a través de las formas y procesos socio-territoriales que le son propios y que, en la actualidad, se han agudizado a raíz de la hegemonía de las lógicas del libre mercado. Estas singularidades de los espacios urbanos latinoamericanos incluyen: la acelerada urbanización que se produjo entre las décadas de 1940 y 1980, la auto-construcción masiva de la vivienda popular, la presencia de un mercado informal del suelo urbano, la violencia generalizada de la vida urbana, la importante proporción de trabajadores no registrados, el desempleo estructural y la pobreza.

Asimismo, de Mattos (2007) indica que si bien la mercantilización de la dinámica urbana es un rasgo inherente al capitalismo, a partir de la hegemonía neoliberal se ha producido una intensificación de ese proceso, que no encuentra precedentes en períodos anteriores. Estas dinámicas, que surgen como respuestas a la crisis del modelo de producción fordista, producen una gran transformación de la morfología y el paisaje de las ciudades, en gran medida, como consecuencia de la importancia que las inversiones inmobiliarias han desarrollado en las últimas décadas.

La valorización de los capitales inmobiliarios, según de Mattos (2007), encuentra una estrecha relación con la consolidación de la globalización financiera, a partir de la cual se desregularizan los mercados y las inversiones en proyectos urbanos se transforman en una de las opciones más viables para colocar los excedentes. Desde este momento, el sector inmobiliario experimenta una serie de transformaciones que incluyen: la diversificación de las fuentes de financiamiento (relacionadas con bancos de negocios,

empresas que cotizan en bolsa, etc.), un aumento de la liquidez del mercado, una mayor accesibilidad de las transacciones, entre otras cuestiones.

En muchos países latinoamericanos, se ha observado también una tendencia en la cual, además del aumento de los flujos de capitales destinados a las inversiones inmobiliarias, se ha registrado una diversificación de los productos inmobiliarios que demandan empresas y familias. En general, la producción de inmuebles se ha volcado a satisfacer las necesidades de los sectores sociales más solventes, con la generación de torres de departamentos altamente equipados y barrios cerrados. Pero la dinámica de la valorización de los capitales inmobiliarios a menudo presenta fuertes desfasajes con las demandas reales de la población:

“A la larga, en muchos casos el continuo aumento de la disponibilidad de capitales para este tipo de negocio, ha terminado por provocar un crecimiento excesivo de las inversiones respectivas y una sobre-oferta de productos inmobiliarios; dado que, por lo general, estos procesos se desarrollan en forma asociada a aumentos desproporcionados del precio de los bienes raíces y, en especial, del precio del suelo urbano, su evolución ha resultado muy difícil de controlar, sobre todo en los casos en que esto ha ocurrido en ámbitos donde ya se habían impuesto la liberalización y la desregulación.” (de Mattos, 2007, p. 7).

En relación a las periferias de las ciudades metropolitanas de América Latina, Falú y Marengo (2004) indican que se tiende a configurar un espacio complejo y heterogéneo, ya que en las últimas décadas proliferan no sólo la informalidad urbana y los barrios de interés social, sino también los usos residenciales para sectores sociales acomodados que, en general, adoptan la forma de barrios cerrados. Esta situación conlleva una tendencia a la flexibilidad normativa, que tiene por objetivo adaptar a la legalidad estas nuevas dinámicas urbanas, que evidencian una agudización del proceso de polarización social.

Las ciudades de América Latina también se caracterizan por la existencia de dos mercados del suelo, que funcionan de manera articulada. El primero de ellos es el mercado formal, regido por las reglas del capital y por las normas estatales en relación a la propiedad privada. El segundo es el informal, que incluye espacios que fueron urbanizados de forma ilegal. Con respecto a este último, puede mencionarse que su continua reproducción se encuentra ligada a los niveles de pobreza presentes en la

región y a la ausencia de una oferta de suelos en el mercado formal que se adecúe a los bajos ingresos que percibe una gran proporción de la población. Ambos mercados coexisten, otorgándole una particularidad a las ciudades latinoamericanas que las diferencia de las urbanizaciones de los países centrales, requiriendo, por ello mismo, una construcción teórica específica que pueda explicar estas singularidades (Pradilla Cobos, 2014).

Asimismo, el proceso de desindustrialización que se observa en las metrópolis latinoamericanas, ha generado que sea el capital financiero combinado con el inmobiliario quienes ocupen el lugar dominante en la inversión urbana. Las características del sector de la construcción provocan que se convierta en una actividad productiva de creciente importancia, puesto que genera una gran cantidad de empleo, aunque el mismo sea de baja calificación, corta duración, inestable y precarizado (Pradilla Cobos, 2014).

Pérez (2016), por su lado, indica que en el capitalismo dependiente de América Latina, los Estados tuvieron una capacidad limitada para implementar políticas de acceso masivo a la vivienda, como lo hicieron los países desarrollados durante el período fordista. Como consecuencia, la población insolvente debió recurrir a mecanismos de auto-producción del hábitat, por fuera de los procesos de mercantilización o desmercantilización estatal de la producción y el consumo. Con el advenimiento de la hegemonía neoliberal, que fortaleció la producción mercantil y la importancia creciente del capital financiero-inmobiliario, se profundizaron las lógicas de desmercantilización social como estrategia de acceso al suelo, la vivienda y las infraestructuras necesarias para el desarrollo de la vida urbana.

Las ciudades intermedias latinoamericanas, por su parte, también se vieron afectadas por estos procesos de consolidación de la lógica mercantil de la producción del espacio urbano, aunque su análisis debe considerar las particularidades que las distinguen de las metrópolis. Melazzo (2015), por ejemplo, analizando las transformaciones de las ciudades intermedias brasileras, afirma que los capitales inmobiliarios han ido adquiriendo cada vez mayor peso relativo en el conjunto de su estructura económica. Estas ciudades, en el período actual, atraviesan por procesos de reestructuración que incluyen la emergencia de nuevos capitales, que producen nuevos productos inmobiliarios y poseen distintas prácticas socio-espaciales.

Melazzo (2015) sostiene que para realizar un análisis adecuado de la producción del espacio urbano en las ciudades intermedias por parte de los capitales inmobiliarios, resulta necesario identificar los orígenes de los mismos, tener en cuenta su trayectoria histórica y el peso conferido al suelo urbano en el contexto general de la economía. En este sentido, el autor menciona que en un pasado distante la posesión de tierra rural y urbana constituía un símbolo de status y de dominio político, pero que en la mayor parte del siglo XX pasó a considerarse como una reserva de valor, mientras que, en las últimas décadas, se la concibió como un activo capaz de originar procesos de acumulación de capital, a través de estrategias vinculadas al capital financiero. Sin embargo, la consolidación sucesiva de cada uno de estos momentos no significó la eliminación del anterior, sino que estas tres formas aparecen, en la actualidad, de manera superpuesta y articulada.

A su vez, los procesos de concentración y centralización de los capitales inmobiliarios y las nuevas lógicas de los actores intervinientes en esta actividad económica, alteran las formas de producción del espacio urbano en las ciudades intermedias. Específicamente, estas transformaciones aparecen ligadas a la expansión de las grandes empresas inmobiliarias a lugares que se encuentran por fuera de las metrópolis, a la creciente importancia de la propiedad del suelo en las decisiones estratégicas de dichas empresas y a las nuevas posibilidades de inversiones, que implican diferentes formatos jurídicos. Además, otro factor que contribuye a estas transformaciones es el surgimiento de productos inmobiliarios relacionados con nuevas formas de habitar y consumir, que se encuentran determinados por el nivel de renta de cada segmento social al que van dirigidos (Melazzo, 2015).

En relación a las nuevas formas de habitar, Sobarzo (2006) estudia específicamente lo que acontece con los barrios cerrados en las ciudades intermedias brasileñas, indicando que su consumo difiere del que se realiza en las grandes urbes. Esto se debe a que la proliferación de estas residencias en ciudades de menor tamaño genera una obsolescencia mucho más marcada de las antiguas formas de habitar, a causa del reducido tamaño de sus mercados. El autor considera, también, que en estas ciudades el acceso a los barrios cerrados puede estar al alcance de los sectores sociales medios, ya que existe una mayor disponibilidad de tierras para urbanizar y a costos mucho menores. Además, la cuestión simbólica resulta importante, debido a que este tipo de

residencias gozan de un cierto prestigio en buena parte de la sociedad, conduciendo a un segmento de los sectores medios a intentar imitar el estilo de vida de las elites.

2.4 La conformación de la estructura urbana argentina

Al igual que el resto de los países de la región, la red urbana argentina posee como característica el hecho de que la aglomeración de mayor jerarquía es varias veces más grande que las del siguiente rango. Una parte importante de los teóricos interpretan a este tipo de estructuras urbanas como desequilibradas, sosteniendo que la constitución de sistemas urbanos policéntricos, como los europeos y norteamericanos, serían más propicios para el desarrollo de un país o región. No obstante, Vapnarsky y Gorojovsky (1990) ponen en tela de juicio este mito, en el cual se supone que una concentración de población de tales dimensiones genera efectos negativos. Los autores entienden que este dato no puede ser tomado de una forma tan superficial y que en las décadas que ellos estudiaron, 1950-1980, se produjeron cambios en la estructura urbana argentina que son de gran relevancia y merecen ser considerados.

Para comprender los antecedentes que contribuyen a explicar dichos cambios, Vapnarsky y Gorojovsky (1990) realizan una periodización del crecimiento urbano del país. De este modo establecen: 1) el período colonial limeño, 2) el período de la independencia y las luchas por la hegemonía y 3) el período de la factoría agroexportadora. El criterio utilizado para determinar esta periodización radica en las transformaciones que se produjeron en el sistema urbano a partir de los cambios en los modelos socioeconómicos. Por otra parte, Silveira (1999b) establece una periodización alternativa, siguiendo criterios inherentes a la postura teórica de Milton Santos, aunque coincide en los aspectos fundamentales con la anterior propuesta.

El “período colonial limeño” determinado por Vapnarsky y Gorojovsky (1990, p. 24) se extiende desde fines del siglo XVI hasta mediados del siglo XVIII¹⁴. El comienzo del período coincide con el surgimiento de las primeras ciudades estables en el actual territorio argentino, que constituyeron el resguardo de los colonizadores frente a los pueblos originarios que aún permanecían hostiles. Sus funciones, de esta forma, eran

¹⁴ El final del período se corresponde con la consolidación de la ciudad de Buenos Aires.

básicamente político-militares. Estos incipientes espacios urbanos se integraban mediante la actividad comercial a la región más dinámica del momento: el Alto Perú. Los medios de transportes, aún muy precarios, generaron una especie de proteccionismo que posibilitó en cada ciudad el surgimiento de núcleos artesanos que abastecían a su entorno inmediato.

Silveira (1999b, p. 102) determina en este lapso de tiempo dos períodos distintos. El primero de ellos se denomina “la posición del territorio y el origen de la red urbana argentina: la racionalidad del comercio mundial en gran escala (fines del siglo XV-1620)”, señalando que el surgimiento de la red urbana argentina estuvo relacionada con la necesidad de las potencias del momento, España y Portugal, de incrementar el comercio mundial. Este interés promovió la conquista del actual territorio argentino y la constitución de algunos núcleos urbanos, con el objetivo de controlar a la región del Alto Perú, donde se encontraban los productos comerciales más preciados de la época.

En el segundo período, “Los espacios derivados como mercado potencial del centro: primera fase de la jerarquización de Buenos Aires (1620-1750)” (Silveira, 1999b, p. 103), se modificó la jerarquía de los países centrales, lo cual generó también un cambio de racionalidad, que visualizó a las colonias como mercados potenciales para sus manufacturas. Buenos Aires comenzó a ser valorizada por las potencias emergentes por sus posibilidades para el intercambio comercial con el Alto Perú, sin embargo, ante la permanencia de las estructuras administrativas españolas, esta actividad se realizó, principalmente, por medio del contrabando.

Vapnarsky y Gorojovsky (1990, p. 26) identifican un segundo período, al que denominan “la Independencia y las luchas por la hegemonía”, que abarca desde mediados del siglo XVIII hasta 1880¹⁵. Aquí, los autores identifican dos hechos fundamentales que transformaron la estructura urbana: en primer lugar, la incorporación de la región pampeana al comercio mundial y, en segundo lugar, la apertura del puerto de Buenos Aires. La exportación de cueros requeridos por la Revolución Industrial, posicionó a Buenos Aires de muy buena forma frente a las relaciones que se generaron con los países en proceso de industrialización. Los saldos exportables y la población de la ciudad crecieron exponencialmente durante todo el período, hasta convertirse en la aglomeración más importante del territorio. Surgió, también, una clase social ligada al

¹⁵ En este año se produce la federalización de Buenos Aires.

comercio de ultramar, que logró controlar el puerto y desestimó la posibilidad de un desarrollo industrial, que hubiese favorecido el dinamismo económico de las ciudades del interior.

Por su lado, Silveira (1999b, p. 104) titula a este momento “La revolución industrial acelera la complementariedad mundial de los territorios: segunda fase de la jerarquización de Buenos Aires (1750- 1850)”. La autora coincide en que los datos clave de este período son la incorporación de la llanura pampeana como productora de materias primas y el potencial mercado que ésta representaba para el consumo de las manufacturas que producían las regiones centrales. Destaca como hecho importante la creación del Virreinato del Río de la Plata, que reforzó la centralidad y la jerarquía de Buenos Aires. De forma paralela, resalta la decadencia de las ciudades del interior, a causa de la competencia que debieron afrontar sus manufacturas con los productos europeos y a la merma del comercio con la región del Alto Perú, que debilitó la red urbana y acentuó el dominio de Buenos Aires.

El tercer período establecido por Vapnarsky y Gorojovsky (1990, p.31) es el de “la factoría agroexportadora”, que se inició en 1880 y finalizó en 1950. En este momento, fue de gran importancia el control que los capitales británicos ejercieron sobre las finanzas, el comercio exterior y los ferrocarriles. La migración transoceánica reforzó la primacía de las ciudades del Litoral, especialmente de Buenos Aires, donde en 1895 la mitad de la población era extranjera. Los autores consideran que la finalización del período se produce en el año 1950, debido a que a comienzos del proceso de industrialización, en la década de 1930, la tendencia demográfica no registró modificaciones. La expresión urbana del período agroexportador persistió por unas décadas más, puesto que las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos, continuaron privilegiando los intereses de los exportadores de materias primas. Cuando el Estado comenzó a tomar iniciativas para favorecer el desarrollo industrial, se evidenciaron cambios en los ritmos de crecimiento de las distintas aglomeraciones de la red urbana.

Este período de hegemonía del modelo agroexportador es identificado por Silveira (1999, p. 105) como “Internacionalización del mundo: la industria como vector externo e interno de una nueva funcionalidad de la red urbana argentina (1850/1870- 1945/1950)”. El rasgo central que la autora destaca para este momento, es que la

actividad industrial se constituyó en el eje que organizó el espacio, en un primer subperíodo (1850/1870 a 1930), como un vector externo, pero en un segundo momento (de 1930 a 1950), como un vector interno. En el primer subperíodo, se consolidó el Estado-nación, lo cual resultó fundamental para afianzar los sistemas de ingeniería en los territorios valorizados por la división internacional del trabajo y para la inversión de los capitales británicos. Estos capitales permitieron la modernización del territorio mediante la construcción de vías férreas y puertos, que fueron imprescindibles para la exportación de los cereales producidos en la región pampeana. Las principales ciudades de la red urbana asumieron un importante papel en el funcionamiento de este modelo, cobrando relevancia las aglomeraciones portuarias de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Paraná y Santa Fe. En el interior, emergieron Tucumán y Mendoza como ciudades importantes. Asimismo, la producción de lana requirió la ocupación de la Patagonia, con lo cual comenzó a gestarse una red urbana embrionaria en esa región. En el segundo subperíodo, se afianzó la estructura territorial existente, puesto que el Estado intervino decididamente en el proceso de sustitución de importaciones y proveyó nuevas infraestructuras a las ciudades más importantes para acompañar este proceso.

El período más reciente que establece Silveira (1999b, p. 107) se denomina “El imperativo de la fluidez en la fase de la globalización: modernización selectiva y creación de zonas luminosas en el territorio argentino (1945/1950- a la actualidad)”, que se caracteriza por la emergencia de una nueva racionalidad, basada en adelantos tecnológicos, donde la información y la comunicación se constituyeron en insumos clave. Según la autora, esto se tradujo en el paso de un contenido técnico a un contenido técnico-científico-informacional del territorio, lo cual implicó la modernización selectiva del mismo mediante capitales de diversos orígenes, pero principalmente estadounidenses, que complejizaron los sistemas de ingeniería, afirmando el triángulo Rosario-Buenos Aires-La Plata como zona luminosa del país. Los sectores económicos que cobraron mayor dinamismo en esta nueva división del trabajo fueron las industrias del petróleo, química, siderúrgica, electrónica, automotriz, informática y telecomunicaciones.

Vapnarsky y Gorojovsky (1990) estudiaron con especial énfasis las transformaciones que se produjeron en la estructura urbana argentina, en las tres décadas que abarcaron desde 1950 a 1980. Para esto, realizaron un estudio sobre el ritmo diferencial del crecimiento de cohortes de aglomeraciones de distinto tamaño, agrupando a las ciudades

por rangos según su cantidad de habitantes y analizando la velocidad a la que crecieron en cada uno de los períodos intercensales¹⁶.

De esta manera, Vapnarsky y Gorojovsky (1990) señalan que hasta la década de 1950 el sistema urbano argentino presentó características propias de un modelo económico agroexportador, en donde los principales puertos eran los centros urbanos más importantes: Buenos Aires y Rosario. Las ciudades pampeanas, entre los años 1869 y 1947, registraron tasas de crecimiento mayores que el resto de las urbes del país. No obstante, en los años comprendidos entre 1945 y 1975, el proceso de industrialización generó, además de la acentuación de la primacía de Buenos Aires, un subsistema de genuinas áreas metropolitanas regionales. El número de ATIs pasó de 15, en 1947, a 40, en 1980. De esta forma, la distribución de las ATIs por el territorio nacional se modificó, ampliándose a otras regiones en las que antes se encontraban ausentes (la Patagonia, por ejemplo). Además, en 1980, la suma de la población total de las ciudades que integran el rango de las ATIs, resultó apenas inferior a la del Gran Buenos Aires, aumentado su participación relativa en el conjunto del país. En este momento, la población total de las ATIs argentinas era de casi 8 millones de habitantes, representando un 28% de la población nacional.

Vapnarsky y Gorojovsky (1990) consideran que, en el intervalo de tiempo estudiado (1950-1980), las transformaciones más importantes fueron: en primer lugar, que, entre 1970 y 1980, la población de la ciudad de Buenos Aires disminuyó por primera vez su participación en términos relativos con respecto al total de la población del país, pese a haber crecido en términos absolutos y, en segundo lugar, que se incrementó en términos absolutos la población total de pueblos y ciudades menores a los 50.000 habitantes,

¹⁶ Para analizar el crecimiento diferencial urbano, Vapnarsky y Gorojovsky (1990) establecen una clasificación donde diferencian tres cohortes de ciudades. En primer lugar, definen a la “Categoría I”, que incluye a la población dispersa y en aglomeraciones de hasta 49.999 habitantes. Esta categoría, asimismo, es dividida en tres subcategorías: a) la población dispersa y que habita en pueblos pequeños de hasta 1.999 habitantes, b) los pueblos grandes, que incluyen aglomeraciones de 2.000 a 19.999 habitantes y c) las ciudades pequeñas, de 20.000 hasta 49.999 habitantes. En segundo lugar, la “Categoría II” que contiene a las ATIs de 50.000 hasta 999.999 habitantes, que, a su vez, se subdivide en ATIs menores, de 50.000 a 399.999 habitantes y en ATIs mayores, de 400.000 a 999.999 habitantes. Finalmente, se encuentra la “Categoría III”, que según Vapnarsky y Gorojovsky (1990) sólo incluye al Gran Buenos Aires, pero que luego Linares, Di Nucci y Velázquez (2016) la redefinen, considerando que Rosario y Córdoba superaron, en el censo de 1991, el umbral del millón de habitantes establecido para una ciudad media. Por esta razón, los autores realizan una subdivisión de la “Categoría III” identificando, por un lado, a Córdoba y a Rosario como “ciudades grandes” y, por otro lado, al aglomerado del Gran Buenos Aires como “Metrópolis”.

aunque continuó disminuyendo en términos relativos. Este último hecho obedece al aumento de población que se produjo, sobre todo, en las ciudades pequeñas de entre 20.000 y 49.999 habitantes. Pero, el dato más significativo de este momento histórico, según los autores, es la importancia que comenzaron a adquirir las Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATIs) en el conjunto del sistema urbano argentino.

Tal crecimiento de las ATIs responde, por un lado, al aumento de aglomeraciones que atravesaron la barrera de los 50.000 habitantes a partir de 1950, pero también al crecimiento urbano que presentaron las ATIs preexistentes a dicho año. Además, resultó fundamental el crecimiento de las denominadas ATIs mayores (más de 400.000 habitantes), tanto por el fuerte incremento poblacional experimentado por las urbes que en 1950 ya integraban este rango, como por la reclasificación de ATIs menores (de 50.000 a 399.999 habitantes) en ATIs mayores. De esta forma creció el peso relativo de las ATIs mayores en el conjunto de la población, puesto que en 1950 la población de las ATIs menores casi doblaba a la población de las ATIs mayores, reduciéndose considerablemente la brecha en las tres décadas siguientes (Vapnarsky y Gorojovsky, 1990).

El análisis vincula, en términos generales, el crecimiento demográfico de las ATIs con el desarrollo industrial, ya que, entre 1945 y 1975, las ATIs más pequeñas lograron multiplicarse por todo el país. Sin embargo, Vapnarsky y Gorojovsky (1990) señalan que en el censo del año 1980 ya se podía vislumbrar, en las tendencias del sistema urbano, el rumbo tomado por las políticas socioeconómicas tendientes a la reprimarización de la economía, que fueron adoptadas en el país, a mediados de la década de 1970. Los autores manifiestan que las ATIs pequeñas, ligadas al desarrollo industrial, no lograron un crecimiento considerable en el período inter-censal 1970-1980.

Entonces, según Vapnarsky y Gorojovsky (1990), un modelo económico orientado al desarrollo del mercado interno o integrado con el resto de los países de la región, favorecería la producción de un sistema urbano más disperso en el territorio. Lo opuesto sucedería si las políticas económicas se orientan a la producción para el mercado externo, es decir, tomaría preponderancia un sistema urbano concentrado sobre la región pampeana. No obstante, los autores advierten que las ATIs, a pesar de la importancia que poseen a nivel regional, tienen un límite para generar mejoras en las condiciones de

vida de la población, ya que el bienestar sus habitantes depende, en mayor medida, de la organización social, económica y política del país, que de la distribución espacial de la población.

Por su parte, Linares, Di Nucci y Velázquez (2016), al analizar el período 1947-1980, agregan que en estos años se produjo una disminución de las heterogeneidades entre los niveles de urbanización que alcanzaron las distintas regiones del país¹⁷, debido a que a mediados del siglo XX, sólo la región pampeana contaba con más del 50% de su población viviendo en ciudades, mientras que en 1970 ya todas las regiones habían alcanzado ese umbral. A su vez, los autores estudian los cambios que se produjeron en la estructura urbana en el período 1980-2010, indicando que en estos años el porcentaje de población urbana continuó creciendo, hasta superar el 90% en el último censo realizado. Al mismo tiempo, siguieron disminuyendo las disparidades hacia el interior del país, puesto que todas las regiones superaron el 80% de personas viviendo en ciudades. Sin embargo, debido al ya muy alto grado de urbanización, se observó a lo largo de este período, una desaceleración del proceso y una tendencia a la estabilización.

El estudio del crecimiento diferencial urbano según rangos de ciudades realizado por Vapñarsky y Gorojovsky (1990), para el período 1950-1980, es complementado por Linares, Di Nucci y Velázquez (2016), quienes analizan lo sucedido con las distintas cohortes de ciudades entre los años 1980-2010. En lo referido a las ATIs, aparecen algunos datos interesantes. El primero de ellos hace referencia al cambio de categoría de Córdoba y Rosario, ciudades que en el Censo del año 1991 superaron el millón de habitantes, por lo cual comenzaron a ser consideradas, por estos autores, como ciudades grandes. Sin embargo, a pesar de este hecho, las ATIs continuaron siendo las ciudades con mayores índices de crecimiento, pasando de aglutinar, en 1980, a menos de ocho millones de habitantes, a superar los 12 millones, en el año 2010. En términos relativos, esto significó un crecimiento del 29,1% al 30,2% del total de la población argentina viviendo en ATIs, en 1980 y 2010, respectivamente. En especial, las ATIs que más crecieron son las menores, registrando un incremento del 90% de su población en promedio en el transcurso de estas tres décadas. En este mismo período, la suma de los aglomerados Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba, pasó del 40,2% al

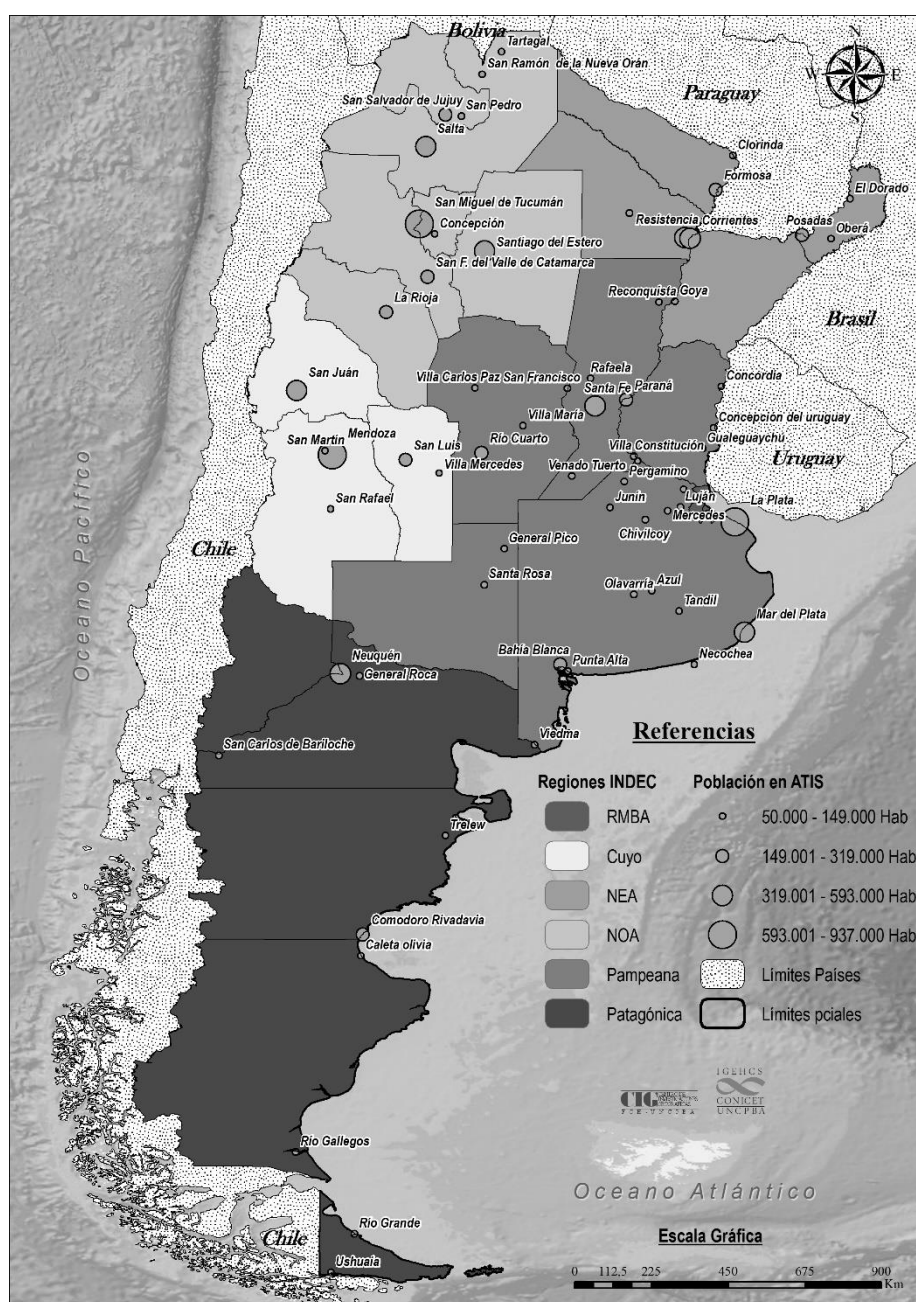
¹⁷ Los autores consideran la regionalización realizada por el INDEC, que divide al país en: Región Metropolitana, Pampeana, Nordeste, Noroeste, Cuyo y Patagonia.

40,6% del total de la población, mientras que las ciudades pequeñas, los pueblos y la población dispersa, descendieron del 30,7% al 29,2%, a pesar de haber incrementado su población en términos absolutos.

Al mismo tiempo, para el año 2010 la cantidad de ATIs ascendía a 67, de las cuales 31 se ubicaban en la región pampeana (Tabla 2). Esto representa una distribución un poco más equilibrada con respecto a lo registrado en el año 1980, a causa del crecimiento del número de ATIs en las regiones extra-pampeanas (Mapa 4). A su vez, en lo que se refiere a las subcategorías, las ATIs menores representaron un crecimiento mayor en cuanto a cantidad de población, alcanzando 7,5 millones de habitantes en el último censo, lo que significa un 18,7% de la población total del país:

“En las últimas décadas, el sistema urbano argentino comenzó a presentar un paulatino abandono del patrón del modelo agroexportador radiocéntrico, especialmente por el aumento, la diversificación y la distribución espacial de ciudades de tamaño intermedio y por la existencia de dos ciudades millonarias que denominaremos en este trabajo ciudades grandes” (Linares, Di Nucci y Velázquez, 2016, p. 77).

Mapa 4: Regiones y población en ATIs de Argentina.



Fuente: Lan y Migueltoarena (2017, p. 34).

Tabla 2: Cantidad de Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATIs) por regiones. Años 1947, 1980 y 2010.

| | NOA | NEA | Patagonia | Cuyo | Pampeana | Total |
|------|-----|-----|-----------|------|----------|-------|
| 1947 | 3 | 2 | 0 | 2 | 8 | 15 |
| 1980 | 6 | 4 | 3 | 5 | 22 | 40 |
| 2010 | 12 | 8 | 11 | 6 | 30 | 67 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de Linares, S., Di Nucci, J. y Velázquez, G. (2016).

Manzano y Velázquez (2015), por su parte, indican que si bien la región pampeana seguía concentrando, para el año 2010, la mitad de las ciudades intermedias del país, todas las provincias habían alcanzado en este momento al menos una ciudad que superaba los 50.000 habitantes. Como consecuencia de este incremento de ciudades intermedias en todo el territorio nacional, los autores destacan la aparición de una serie de beneficios, como por ejemplo, la posibilidad de contar con al menos una Universidad Pública Nacional en todas las provincias, las oportunidades de obtener a menor distancia los bienes y servicios necesarios para la población y la ampliación de servicios sanitarios de alta complejidad.

No obstante, a pesar de estas nuevas tendencias, la Región Metropolitana de Buenos Aires conserva su papel central dentro del concierto de las ciudades argentinas, tal como lo menciona Di Nucci (2010, p. 75): “Las nuevas actividades modernas e intelectuales aunque se difundan y extiendan al resto del territorio argentino se establecen allí, sede del medio técnico-científico-informacional.”

2.5 El proceso de urbanización de la ciudad de Tandil

La conformación del espacio urbano tandilense y su posterior desarrollo, se encuentran estrechamente vinculados a las transformaciones que se sucedieron en la red urbana argentina, en cada uno de los períodos analizados. El Fuerte Independencia, que más

tarde daría lugar a la ciudad de Tandil, se fundó en el año 1823, encuadrándose dentro del segundo período¹⁸ identificado por Vapnarsky y Gorojovsky (1990) y el tercero¹⁹ establecido por Silveira (1999b) para la conformación de la red urbana argentina. La función de este asentamiento consistió en defender las tierras que habían sido arrebatadas a los pueblos originarios de la región, luego de una expedición llevada a cabo por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Sur del Río Salado. Según Lan, Linares, Di Nucci y López Pons (2010) las características naturales del sistema serrano de Tandilia, condicionaron desde su fundación la configuración espacial de la ciudad, ya que el antiguo fuerte fue construido en el interfluvio de los arroyos del Fuerte y Blanco, en un lugar elevado, para evitar inundaciones causadas por las posibles crecidas de estos cursos de agua.

Luego de la fundación, con el desarrollo de la actividad ganadera comenzaron a incorporarse paulatinamente estos territorios a la división internacional del trabajo, comandada por Inglaterra. Al mismo tiempo, la función militar del fuerte fue progresivamente abandonada, al desaparecer el peligro que representaban los malones indígenas y, en su lugar, se fue consolidando un poblado que cumplía la función de abastecer de algunos bienes y servicios elementales a su área circundante. El proceso de ocupación del territorio por parte de la población blanca fue lento y se organizó alrededor de las nacientes estancias:

“A mediados de la década de 1850, el ciclo más primitivo parecía haberse completado. El sistema productivo continuaba siendo atrasado, pero había existencias ganaderas considerables (300.000 cabezas vacunas), y se comenzaba a perfilar ya un poblado independiente del fuerte.” (Velázquez, 1998, p. 61).

La ciudad fue configurada a partir del trazado en damero, como era característico en estos territorios que recibieron el legado de la colonización española, contando con una plaza central, alrededor de la cual se ubicaron los edificios que representaban a los principales poderes de la época (político, religioso y económico). Esta estructura urbana monocéntrica (Figura 1), paulatinamente, también comenzó a evidenciar una expresión espacial de la distribución de las clases sociales, donde los grupos acomodados

¹⁸ Período de la independencia y las luchas por la hegemonía (desde mediados del Siglo XVIII hasta 1880).

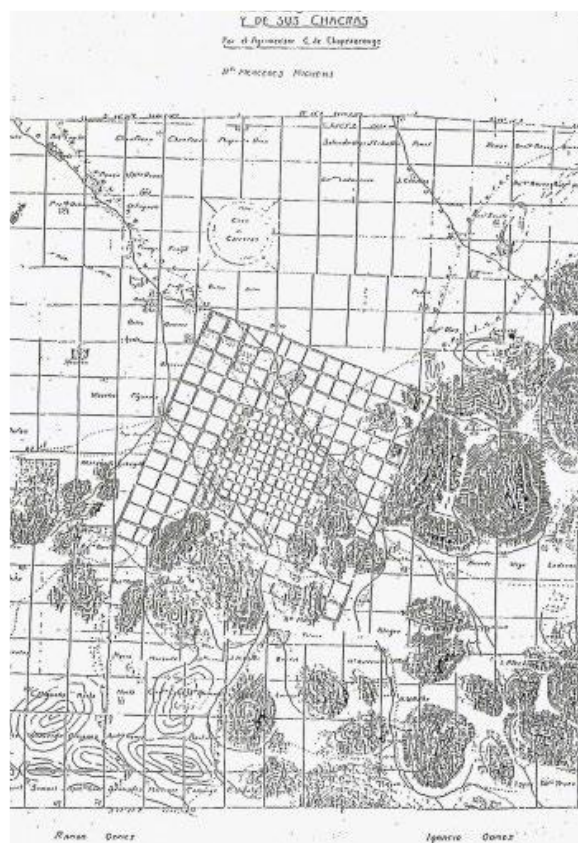
¹⁹ La revolución industrial acelera la complementariedad mundial de los territorios: segunda fase de la jerarquización de Buenos Aires (1750- 1850).

ocuparon el centro de la ciudad y las periferias norte-noreste fueron albergando a la población más vulnerable (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010).

En las décadas siguientes, una vez conformada la institucionalidad del Estado nacional, la Argentina recibió un fuerte aluvión de inmigración europea que se radicó, principalmente, en las grandes aglomeraciones portuarias, aunque un pequeño contingente también llegó a la ciudad de las sierras. La realización del primer censo nacional, en el año 1869, estableció que Tandil contaba con 4.870 habitantes en el partido, de los cuales 767 eran extranjeros, siendo la mayoría de ellos italianos, españoles y dinamarqueses (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010).

A partir de 1883, con la construcción de las vías férreas y la llegada del Ferrocarril Sud, comenzó a evidenciarse un proceso de modernización del territorio tandilense, compatible con el que establece Silveira (1999b) para la red urbana nacional, en el período que se extiende desde 1850/1870 hasta 1930. La materialización de esta infraestructura agudizó la diferenciación interna de la ciudad, ya que constituyó una barrera espacial de gran relevancia, que perdura hasta la actualidad. Paulatinamente, alrededor de la estación del ferrocarril se fueron generando barrios con idiosincrasia e identidades obreras, como consecuencia de las actividades económicas que allí comenzaron a desarrollarse: “Este barrio de la estación produjo un espacio particular, resultado de nuevas actividades y un nuevo uso de este territorio, sin entremezclarse con la antigua producción del espacio alrededor de la plaza, como sucedió en otras ciudades pampeanas.” (Lan, 2011, p. 150).

Figura 1: Traza urbana de Tandil, 1865-66, realizado por el Agrimensor C. Chapeaurouge



Fuente: Sánchez y Cacopardo, 2012.

De forma paralela, el centro de la ciudad continuó aglutinando la actividad comercial, con la instalación de nuevas tiendas y almacenes de ramos generales, que se ubicaron, principalmente, entre las avenidas Avellaneda, Santamarina, España y Rivadavia. Progresivamente, también surgirían ejes comerciales en dirección a la estación del ferrocarril (norte-noreste de la ciudad) (Di Nucci, 2008). Lan (2011) indica que, por este entonces, emergía una clara división socioterritorial, entre el centro urbano, donde residían las clases acomodadas, y el Barrio de la Estación, que albergaba a las familias obreras, que se ubicaban al norte de la Avenida España.

A comienzos del siglo XX, se produjo el auge de una actividad económica que sería de fundamental importancia para la ciudad: la explotación canteril. Según Fernández Equiza (2001), el surgimiento de la misma se explica por la confluencia de una serie de factores: la calidad del material granítico que poseen las Sierras de Tandil, la llegada de inmigrantes italianos y yugoslavos con tradición en el oficio de la piedra y la conexión que el ferrocarril posibilitó entre los lugares de explotación con los principales centros

de demanda. En sus comienzos, la escasa tecnología aplicada al proceso de producción, la convirtió en una actividad de bajo impacto ambiental y de mano de obra intensiva²⁰. Con respecto a la llegada del ferrocarril, Lan (2011) menciona que, entre 1897 y 1914, se construyeron 12 ramales que prestaban servicios a las diferentes canteras de la zona.

Paralelamente, en las primeras décadas del siglo XX, se produjo un proceso de tecnificación de la producción agrícola-ganadera, generando un flujo migratorio que se dirigió de las zonas rurales hacia las principales aglomeraciones de la región. Por ese entonces, también comenzó a desarrollarse una incipiente actividad industrial, ligada al procesamiento de productos agropecuarios, destacándose el sector lácteo, cueros, chacinados y lanas. Simultáneamente, se generaron las primeras producciones metalúrgicas, con la fabricación de cocinas, estufas, tapas de cilindros y otros (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010).

Ya en la década de 1940, la rama metalúrgica alcanzaría un desarrollo significativo, ocupando un lugar destacado en la estructura económica de la ciudad. El desarrollo de esta actividad permitió la creación de una gran cantidad de puestos de trabajo, que absorbió a la población que provenía de las áreas rurales. Como consecuencia, se produjo un acelerado crecimiento poblacional que tuvo su expresión en la configuración de la estructura urbana, ya que si bien los establecimientos industriales se diseminaron por diversos lugares, se registró una tendencia a la concentración de los mismos en el sector noreste. Este hecho, provocó la proliferación de espacios residenciales obreros en las zonas aledañas, en especial en Villa Italia y en el Barrio Metalúrgico (alrededor de la calle Lisandro de la Torre). Metalúrgica Tandil, empresa paradigmática de este período en la ciudad, surge a fines de la década de los cuarenta, en el contexto del gobierno peronista.

Con el transcurso de los años, el sector metalúrgico se fue expandiendo sobre los ejes de acceso a la ciudad, principalmente, alrededor de la Ruta Nacional 226 y la Avenida Falucho. La agroindustria, en tanto, también continuó su desarrollo, a partir de la proliferación de pequeños y medianos establecimientos, que se situaron en los límites del ejido urbano.

²⁰ Se estima que en el año 1913 el sector ocupaba a más de 2000 trabajadores (Fernández Equiza, 2001, p. 31).

Hasta mediados de la década de 1970, las escasas normativas provinciales y municipales relacionadas con la ocupación y uso del suelo, generaron un crecimiento espontáneo de la ciudad, regulado unidireccionalmente por el mercado. Linares (2007) señala que este hecho, sumado a la migración campo-ciudad y al surgimiento de los primeros barrios sociales construidos con recursos públicos, generó una importante diversificación y complejización de la configuración territorial urbana de Tandil.

La Ruta Nacional 226, paulatinamente, se erigió como otra barrera que marcaría una diferenciación socio-espacial hacia el interior de la ciudad. Los barrios de características populares, donde predominaban viviendas con infraestructuras de calidad por debajo de la media de la ciudad, comenzaron a expandirse hacia el norte de dicho eje de circulación. Por su parte, el centro continuó su proceso de densificación y, al mismo tiempo, se registró un crecimiento del ejido urbano hacia el sur, en dirección a las sierras, con la construcción de espacios residenciales destinados a sectores sociales acomodados, ubicados en lugares con atractivos paisajísticos, dando origen a barrios como Cerrito, Uncas, Golf, Villa del Parque y Villa del Lago (Linares, 2007).

En 1964 se creó el Instituto Universitario Tandil, que en la década siguiente daría origen a la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, junto a las sedes de Olavarría y Azul. Este hecho, según Lan, Linares, Di Nucci y López Pons (2010) reforzó la centralidad de la ciudad en la región, puesto que atraería estudiantes que anteriormente migraban a otros lugares para realizar su formación superior.

A su vez, a mediados de la década de 1970, con la reestructuración económica que se generó en la Argentina, se desestimaría el modelo sustitutivo de importaciones, promovido por el Estado nacional en las décadas anteriores. La preeminencia del capital financiero, las innovaciones tecnológicas y la orientación neoliberal que asumieron buena parte de las gestiones estatales, irían en detrimento de la promoción industrial y se traducirían en un proceso de reprimarización de la economía y en la apertura de los mercados. Particularmente, el sector metalmecánico de Tandil ingresaría en un período de paulatina decadencia, que continúa hasta la actualidad. En este nuevo contexto, las empresas metalmecánicas de la ciudad realizarán una fuerte reestructuración productiva, que incluirá despidos y flexibilización laboral, con el objetivo de reducir los costos e incrementar la productividad, frente a un escenario que ya no resultaba propicio para el desarrollo de esta actividad económica. (Lan, 2011).

Esta situación provocará una desaceleración del dinamismo demográfico de la ciudad para el período intercensal 1980-1991 que, si bien se revierte a partir de la década siguiente, comenzará a evidenciar una agudización de las desigualdades entre los diferentes sectores sociales. Según Velázquez (1998) en Tandil, al igual que en la mayoría de las ciudades intermedias, durante la década de 1990 se produce una doble tendencia: por una parte, la ciudad retiene su crecimiento demográfico y es receptora de contingentes migratorios pero, por otra parte, se registra un crecimiento en el nivel de desigualdad y marginalidad social con respecto a la década anterior. Este resultado se corresponde con la inserción de la ciudad a un modelo económico que confió en el mercado como el mejor asignador de recursos, siendo la especulación financiera uno de los pilares para la generación y acumulación de capitales.

Esta agudización de las desigualdades sociales continuó manteniendo el mismo patrón espacial que el que se perfilaba en las décadas anteriores. Los barrios del sur y centro presentando los mejores índices de calidad de vida y, los del norte, en situación de mayor vulnerabilidad. Justamente, estos últimos registrarán el mayor crecimiento demográfico en la década de 1990 (García y Velázquez, 1999). A su vez, en 1997 se inicia la construcción de un barrio cerrado, siendo el primero de una serie de proyectos que propondrán estas nuevas modalidades residenciales y recreativas, que conllevan la expansión de la urbanización sobre las sierras, al Sur del ejido urbano (Fernández Equiza, 2017).

El contexto de crisis que envolvió al país luego de la implementación del modelo neoliberal, también golpearía fuertemente a la ciudad, en especial a aquellos sectores económicos que presentaban signos de estancamiento desde hace algunas décadas, como es el caso de la industria metalmecánica.

En los primeros años del siglo XXI, acompañando el período de crecimiento económico que experimentó la Argentina, la ciudad de Tandil comenzó a mostrar un importante dinamismo en diversas actividades, como el agronegocio, el turismo, la industria agroalimentaria y del software, el comercio, las finanzas y la construcción.

El agronegocio, desde la década de 1990, con la incorporación de cultivos transgénicos y paquetes tecnológicos, que acompañan a la agricultura científica, ha impactado fuertemente en la ciudad. Tradicionalmente, el área rural de Tandil constituyó un

importante centro de producción agrícola y ganadera, con lo cual el dinamismo adquirido por esta actividad en los primeros años de la década de 2000, a causa de la suba del precio internacional de las materias primas, se reflejó en un rápido repunte de la economía local. En el ejido urbano, esto se materializó en la aparición de numerosos locales destinados a la provisión de servicios agrícolas, que se instalaron sobre los principales ejes de acceso (Ruta Nacional 226, Avenida Espora y Avenida Falucho).

El turismo, por su parte, ha sufrido una importante resignificación. Tradicionalmente, esta actividad estuvo ligada a las prácticas religiosas de Semana Santa, pero en las últimas décadas, con la valorización de las sierras, proliferaron numerosos emprendimientos relacionados con propuestas de esparcimiento y recreación. Este vertiginoso crecimiento implicó una importante transformación del paisaje serrano, por medio de la construcción de cabañas, hoteles, locales comerciales, infraestructuras, etc.; que modificaron sustancialmente la fisonomía del sector Sur del ejido urbano (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010).

La industria metalmecánica, si bien sufrió una leve reactivación en los primeros años de la década del 2000, favorecida por la devaluación del peso y la recuperación del mercado interno, volvió a ser fuertemente afectada por las repercusiones de la crisis económica mundial, que comenzó en el año 2008. Por el contrario, la rama agroalimentaria ha cobrado un fuerte impulso, a través de la generación de productos regionales, que se asociaron con la actividad turística o que encontraron una buena recepción en el mercado nacional (Lan, 2018). Al mismo tiempo, en el año 2005, la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, crea el Parque Científico Tecnológico, generando un nicho atractivo para la instalación de industrias relacionadas al software. Las mismas se dedican al desarrollo de programas para computadoras, teléfonos y otras tecnologías, que se comercializan tanto en el mercado interno como en el exterior (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010, p. 73).

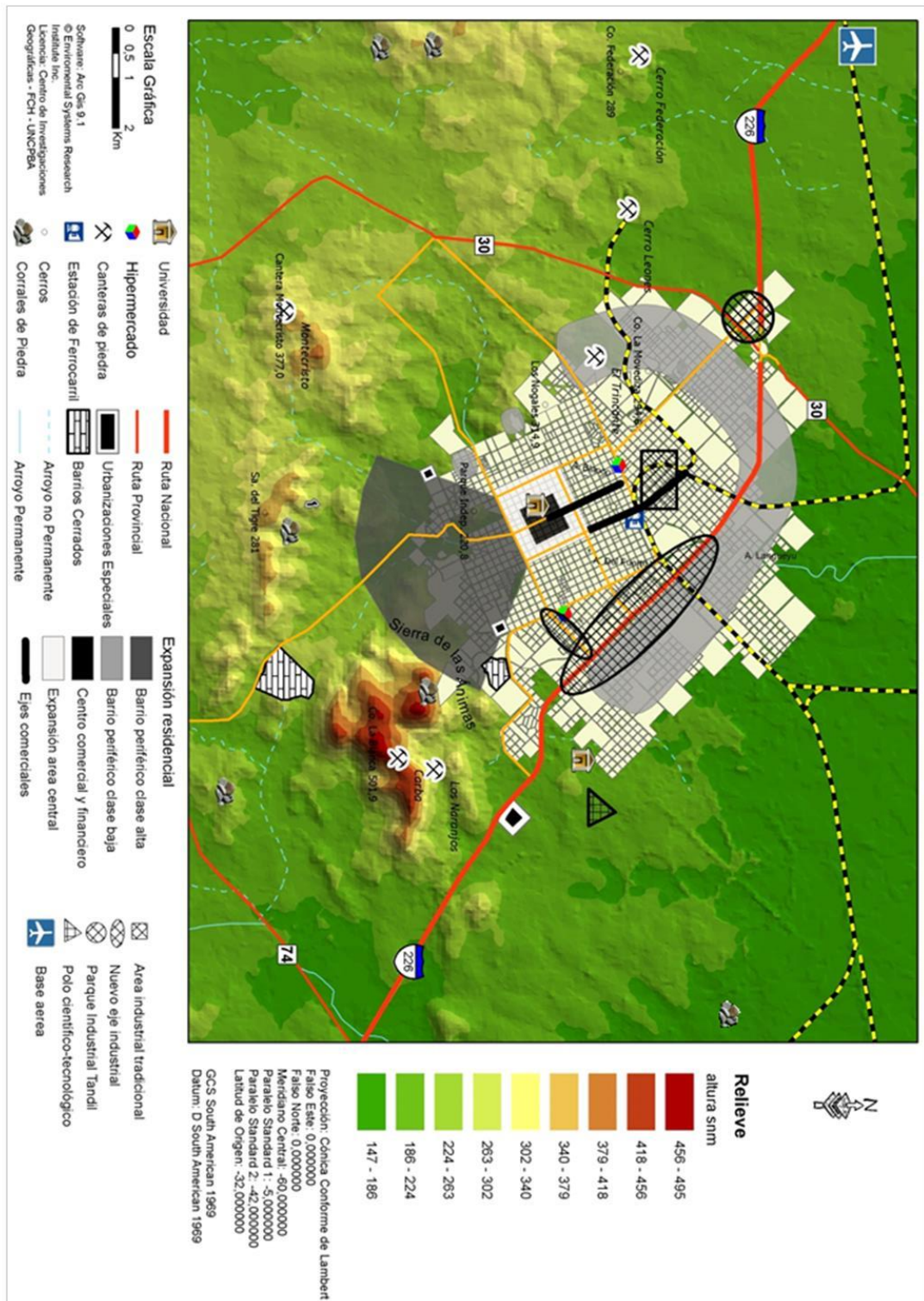
En lo que respecta al comercio, Di Nucci (2007) señala que en la década de 1990 se generó un importante proceso de modernización en Tandil, que implicó nuevos formatos comerciales y el advenimiento de lógicas globales, con la llegada de supermercados de capitales internacionales. La instalación de los mismos produjo reconfiguraciones espaciales hacia el interior de la ciudad, ya que siguiendo los patrones de localización propios de estas empresas, eligieron ubicaciones en lugares

relativamente alejados del centro comercial, con relativa urbanización y de fácil accesibilidad. Esto provocó cambios en los hábitos de movilidad y de consumo de la población, como también un aumento de la densidad comercial y de la expansión residencial sobre las calles aledañas a estos nuevos espacios de consumo. En la primera década del siglo XXI, se producen una serie de adquisiciones y fusiones por parte de los capitales dedicados a la comercialización alimenticia, que se encuentra en consonancia con lo que ocurre a escalas nacional y mundial, dando como resultado una concentración de todos los formatos comerciales de capitales transnacionales existentes en Tandil bajo una sola firma: la empresa *Carrefour*.

La modernización de la ciudad también se lleva a cabo por medio de la financierización del territorio (Lan, Di Nucci, Linares y López Pons, 2010), que implica la incorporación de una serie de instrumentos, que viabilizan el consumo a través de diversas formas de depósito y crédito. Tandil cuenta con un conjunto de instituciones financieras que se encuentra conformada por bancos públicos, bancos privados de capitales nacionales y bancos privados de capitales internacionales, que luego de la crisis económica de comienzos de siglo, también sufrieron numerosos cambios, debido al cierre de algunas sucursales y a la apertura y adquisición de otras. Asimismo, en las últimas dos décadas también se produce la aparición de las entidades financieras de crédito, a causa del incremento de la necesidad de la población de acceder a los préstamos por medio de formas menos burocráticas que las establecidas por las instituciones bancarias tradicionales. Parserisas (2014) menciona que estas entidades en Tandil, comparten el medio construido con los bancos y con pequeños comercios de venta de ropa, electrodomésticos y artículos para el hogar, formando una trama compleja de diversas actividades que utilizan el medio construido de la ciudad según sus finalidades.

La actividad de la construcción, sin dudas, fue una de las que más se destacó en la ciudad a partir de la recuperación económica de comienzos de siglo. Los nuevos desarrollos urbanísticos, generados tanto por la iniciativa pública como por la privada, modificaron fuertemente la materialidad de los distintos barrios de la ciudad. El uso y apropiación del espacio que resultó de cada uno de los proyectos residenciales dependió de la lógica con la cual se realizaron. En el Mapa 5 puede visualizarse el resultado de estos procesos y la construcción del territorio urbano tandilense a comienzos del siglo XXI.

Mapa 5: Construcción del territorio tandilense, en el Siglo XXI.



Fuente: Lan, 2011, p. 117.

CAPÍTULO 3

ESPACIO URBANO Y LÓGICAS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT EN LA ARGENTINA

En los distintos momentos históricos, las diferentes lógicas de producción del hábitat han intervenido de manera particular en la conformación de los espacios urbanos argentinos. Las características que asumieron la lógica rentista del mercado, la de la acción pública y la de las necesidades sociales, se encuentran relacionadas con la inserción que el país tuvo en cada período en la división internacional del trabajo y con el rol que el mercado y el Estado desempeñaron de acuerdo a los sucesivos modos de acumulación del capital.

Pírez (2016) analiza la construcción del territorio metropolitano de Buenos Aires distinguiendo tres períodos en su conformación: la ciudad liberal, que se extiende desde fines del siglo XIX hasta la década de 1930; la ciudad de la industrialización y el Estado de Bienestar, que abarca desde la década de 1940 hasta la década de 1970; y, la ciudad de la reestructuración neoliberal, que comienza en la década de 1970 y continuaría hasta la actualidad. Si bien la Región Metropolitana de Buenos Aires presenta algunas singularidades que no se replican de igual forma en las ciudades intermedias, se considera que la periodización resulta de utilidad para identificar algunos rasgos generales que fueron de fundamental importancia en el proceso de urbanización de todas ciudades del país. Además, dentro del último período, que es sumamente complejo y diverso, el momento comprendido entre los años 2003 y 2015 posee algunas características distintivas, que evidencian continuidades y rupturas con respecto a lo sucedido desde mediados de la década de 1970. Del Río (2014) identifica a este momento con el nombre de “urbanización neodesarrollista”. Por su parte, las consecuencias que generó el cambio de gestión en el Poder Ejecutivo Nacional, a partir de diciembre de 2015, representan un abandono de los lineamientos que se habían sostenido durante la urbanización neodesarrollista y un retorno a los principios rectores que rigieron en el último cuarto del siglo XX. En materia habitacional, estos cambios

tuvieron sus implicancias concretamente en las modificaciones formuladas en las políticas de vivienda social y en los programas de acceso al crédito hipotecario.

3.1. De la ciudad liberal a la ciudad de la industrialización por sustitución de importaciones: las posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda de los sectores populares

Desde la conformación del Estado argentino hasta los primeros años del siglo XX, se observó un escaso o nulo interés por la formulación de políticas que tuvieran como objetivo facilitar el acceso al suelo urbano y a la vivienda. La concepción ideológica liberal que dominaba a la clase dirigente de ese entonces, establecía que debía ser el mercado quien dirimiera las modalidades de producción y consumo del hábitat. En este momento, se destinaron recursos públicos para la construcción de hoteles que tenían como objetivo albergar inmigrantes, pero no para viviendas sociales, con lo cual el parque habitacional constituyó el resultado de la suma de los esfuerzos individuales. Pérez (2016) indica que, en este período, el acceso al suelo y a la vivienda dependió de la solvencia de la población, ya que los lotes urbanos se fueron adquiriendo y construyendo individualmente, sin mayores regulaciones por parte del Estado. En este contexto, la captación de la renta urbana se generaba por medio del fraccionamiento del suelo de la periferia de la ciudad y mediante el cobro del alquiler de las habitaciones de los conventillos.

Los primeros antecedentes en materia de política habitacional, según Cravino, Fernández Wagner y Varela (2002), surgen con la intención de mitigar los problemas de hacinamiento y las malas condiciones en las que vivían los inmigrantes en la ciudad de Buenos Aires, a comienzos del siglo XX. Con este objetivo, en 1921 se dicta la primera ley de congelamiento de alquileres y, unos años más tarde, se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, destinada a la construcción de viviendas sociales. No obstante, Pérez (2016) menciona que el alcance de esta política sería muy limitado, ya que hasta 1943 sólo se construyeron 1.245 viviendas mediante esta modalidad. Asimismo, también surgieron algunos programas con la intención de subsidiar el crédito hipotecario, pero las exigencias de los mismos eran inalcanzables para los sectores sociales de menor solvencia.

En el período que se extendió desde la década de 1940 hasta la década de 1970, donde se impulsó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollo del Estado de Bienestar, Pérez (2016) indica que no variaron las condiciones de producción y consumo de la vivienda, aunque sí se registraron modificaciones en lo que respecta a las infraestructuras y los servicios. Un conjunto de medidas implementadas a lo largo de estos años generaron un nivel de solvencia en los sectores populares, que les permitieron obtener mayores posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda. Clichevsky (2012) desarrolla algunas de estas medidas, como la aprobación de la Ley 14.005/50, que generó un mercado de suelos destinado a la población de menores ingresos, al permitir la venta de lotes en hasta 150 mensualidades fijas. A esto se sumó la modificación de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional (Ley 12.962 del año 1947), que flexibilizó sus condiciones para que los sectores medios y bajos pudieran tener acceso al crédito, permitiendo que se otorguen un total de 390.000 préstamos entre 1947 y 1957. En estos años, además, aumentó la participación de los asalariados en el ingreso nacional²¹ y se tendió al pleno empleo, lo cual posibilitó que parte de los sectores trabajadores pudieran acceder a la compra de lotes comercializados por los promotores privados.

La escasa regulación ejercida por parte del Estado sobre el proceso de urbanización, según Pérez (2016), posibilitó la venta de lotes sin infraestructuras y de pequeñas dimensiones. Al mismo tiempo, la provisión de determinados servicios gestionados de forma estatal, como el transporte ferroviario, favoreció la adquisición de suelo en lugares más alejados, donde una proporción significativa de las viviendas se realizó por medio de formas no mercantiles de producción, como la autoconstrucción. Asimismo, en la RMBA, quienes no tuvieron la solvencia suficiente para acceder a este tipo de lotes se asentaron en las primeras villas miserias, en suelos ocupados de manera ilegal.

Catenazzi, Da Representação y Lombardo (2003) explican que en la RMBA, hasta la década de 1980, la expansión de la ciudad se generó a través de loteos populares que se extendieron sobre los principales ejes de transporte de la metrópoli: vías férreas y rutas. En general, los loteos de las zonas periféricas se realizaron con anterioridad al desarrollo del equipamiento básico y, posteriormente, mediante la organización vecinal y la acción del Estado, se llevaron a cabo las obras necesarias para la consolidación de

²¹ Según Pérez (2016), entre 1946 y 1975, la participación de los asalariados en el ingreso nacional fue del 44,07%, mientras que entre 1976 y 2001 esta cifra cayó al 31,78%.

los barrios, generando centralidades sobre los núcleos primigenios de los poblados que correspondieron con las estaciones del ferrocarril. De esta manera, la valorización del suelo dependió, en gran medida, de las políticas desarrolladas por el Estado, quien se encargaba de la urbanización de los loteos previamente realizados. Fernández Wagner y Varela (2003) agregan que el crecimiento de la periferia urbana, en este período, se caracterizó por la anexión de territorios donde se desarrollaba una trama abierta y sin servicios, predominantemente ocupada por los sectores sociales medios y bajos, que pudieron acceder a la propiedad del suelo y construir sus viviendas a través de diversas modalidades.

Sin embargo, del Río (2009a) menciona que este proceso de acceso al suelo urbano por medio de los loteos populares generó una enorme transferencia de recursos de los sectores asalariados a los actores privados encargados de la subdivisión de las parcelas, que se adueñaron de la renta de la tierra, concediendo el acceso a terrenos periféricos de escasa calidad urbana. Esto implicó que el costo de la urbanización recayera en el Estado, quien posteriormente debió encargarse de proveer la infraestructura necesaria a estos nuevos espacios residenciales.

Paralelamente, comenzaron a implementarse una serie de políticas que tuvieron un importante alcance en la cuestión habitacional. Una de las primeras medidas destinadas a intervenir en el mercado de la vivienda, fue la sanción del Decreto 1.580, en el año 1943. El mismo contenía una serie de normativas que, entre otras cuestiones, establecía la suspensión de los desalojos, rebajaba en un 20% el precio de los alquileres de las viviendas de menor categoría, prorrogaba los contratos vigentes por un año y medio y, a través de la creación de la Cámara de Alquileres, fijaba el valor de los inmuebles. Estas nuevas reglamentaciones tendrían un importante efecto sobre las condiciones de vida de la población, ya que según el censo del año 1947, el 63% de los argentinos eran inquilinos.

El Estado Nacional, además, construyó barrios sociales destinados al sector obrero, como Ciudad Evita, en el marco de la implementación del Primer y Segundo Plan Quinquenal (Fernández Wagner, 2006). En los siguientes años, se sucedieron otras medidas de gran importancia en la materia. Por ejemplo, en 1955 se creó la Comisión Nacional de la Vivienda, en 1959, el Fondo Federal de la Vivienda y, en 1965, la Secretaría de Estado de la Vivienda. Esto evidencia el apogeo de las políticas sociales

propias de este período, que no eran específicas de la Argentina, sino que también se aplicaron en otros países de la región, con mayor o menor intensidad (Catenazzi y Fernández Wagner, 2001).

3.1.1 El FONAVI y el paradigma habitacional “llave en mano” como expresión de las relaciones entre el sector público y la industria de la construcción

Sobre el final del período de industrialización por sustitución de importaciones, en el año 1972, se conformó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), mediante la aprobación de la Ley N° 19.929. Aunque dicha institución comenzó a funcionar recién en 1977, con la Ley N° 21.581, que derogó a la normativa anterior. Este organismo, se encargaría de centralizar la administración de los fondos para la generación de la vivienda social en la Secretaría de Vivienda de la Nación, mientras que los responsables de la gestión de los recursos en cada provincia serían los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV). Según Pérez (2016), en el último gobierno militar se consolidarían las tendencias que se delinearían en el período anterior, distinguiéndose dos tipos de beneficiarios de la política habitacional: por un lado, los destinatarios de créditos del Banco Hipotecario Nacional, que poseían alguna capacidad de ahorro y requerían financiamiento a largo plazo con escasos intereses y, por otro lado, las familias insolventes, para quienes se dirigían los programas elaborados mediante el FONAVI.

Mediante el FONAVI se construyeron, hasta 1992, un promedio de 32.000 viviendas por año, las cuales se llevaron a cabo mayoritariamente en el interior del país y en localidades medianas o pequeñas²². Esta institución adhería al paradigma de las políticas habitacionales denominadas “llave en mano”, que se caracterizaban por la provisión de la vivienda completa a sus adjudicatarios. Dicha modalidad, además, se distinguía por la construcción de grandes conjuntos de viviendas, que eran realizados por empresas privadas y financiados con fondos específicos del Estado. En el caso argentino, esos fondos se obtenían de gravámenes a los salarios, que se cobraban a los empleadores y trabajadores autónomos.

Catenazzi y Reese (2013) remarcan que mediante las operatorias del FONAVI se promovió un crecimiento extensivo de las ciudades, sin atender a las necesidades de

²² Según Varela y Fernández Wagner (2012), entre 1976 y 2003, se construyeron 39.856 viviendas en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde vive un tercio de la población de Argentina, mientras en el resto del país, en el mismo período, se realizaron 875.121 viviendas.

mejoramiento del parque habitacional previamente existente. Como consecuencia, se construyeron conjuntos de viviendas de densidades medias, localizados en las periferias urbanas, debido a las restricciones para acceder al suelo en lugares mejor ubicados. Por su parte, las empresas que participaban en la construcción de los parques habitacionales eran las de capital más concentrado que, agrupadas en torno a una cámara empresarial, ejercían presiones al poder ejecutivo para que se continuara aplicando este tipo de programas. Fernández Wagner (2006) menciona que el FONAVI representó la consolidación del acuerdo entre el gobierno militar y el *lobby* empresario, al mismo tiempo que constituyó un sistema altamente funcional a la relación entre el poder ejecutivo nacional y el caudillismo provincial.

La forma de financiamiento que adquirió el FONAVI, basada en largos períodos de amortización, bajas tasas de interés y sin ajuste de capital, provocaría la generación de fuertes desequilibrios presupuestarios, que se agudizaron en períodos de alta inflación. Como consecuencia, paulatinamente se incrementaron los niveles del subsidio al consumo, hasta alcanzar el 90% del valor de la vivienda. Cuenya (1992) indica que estas altas tasas de subsidio representarían una importante contradicción con los enfoques neoliberales²³ que comenzaron a imponerse a partir de mediados de la década de 1970. Sin embargo, el modelo de construcción basado en el paradigma “llave en mano” continuó vigente. Según la autora, esto se explica por el tipo de dominación política que caracterizó a la última dictadura militar, que cristalizó un sistema de alianzas entre burocracias públicas y algunos sectores empresariales de la construcción, que concebían a la política de viviendas como una oportunidad para apropiarse de recursos públicos.

3.2 Neoliberalismo y ciudad: desregulación del mercado, extensión de los asentamientos informales y autosegregación de las elites

A partir de mediados de la década de 1970, los cambios en la estructura económica del país, tendientes a la implementación de medidas neoliberales, junto con la puesta en funcionamiento de diferentes normativas que se propusieron dismantelar los

²³ En la cuestión habitacional estas políticas pueden evidenciarse, por ejemplo, a través de la Ley N° 21.342 “de Normalización de Locaciones Urbanas”, del año 1976, que ponía fin a la intervención del Estado en el mercado de alquileres.

instrumentos del Estado benefactor, dieron como resultado importantes transformaciones en lo que respecta a la producción de la urbanización. Pérez (2016) menciona que, en la RMBA, de forma paralela al proceso de concentración del capital, aparecieron nuevos actores con gran poder de decisión sobre la producción del suelo y los servicios urbanos. Estos cambios generaron el surgimiento de una clase media alta que comenzó a demandar nuevos productos urbanos, al mismo tiempo que los sectores populares vieron afectada su capacidad de solvencia y comenzaron a acudir a formas no mercantiles de producción del hábitat para satisfacer sus necesidades de vivienda. El incremento en las tasas de desempleo y la disminución de la capacidad adquisitiva de los salarios, socavaron las posibilidades de ahorro de los sectores trabajadores, que anteriormente accedían al suelo por medio de los loteos populares. Asimismo, la eliminación de las normativas que regulaban los alquileres urbanos, junto con la indexación de las deudas²⁴, alejaron aún más las posibilidades de acceso a la vivienda para una gran proporción de la población.

Con respecto al fin de la regulación de los alquileres, esta medida tuvo lugar a partir de la aplicación de la Ley N°21.342, en junio de 1976. La reglamentación que teóricamente se proponía incentivar el crecimiento de la industria de la construcción, en la práctica generó un incremento del precio de los alquileres de entre tres y seis veces:

“El drama social desencadenado por el ‘sinceramiento’ del mercado de alquileres hizo que las autoridades militares relativizaran las cifras de los afectados y pidieran confianza en que las reglas del libre mercado diluirían y repararían por sí mismas cualquier dificultad de acceso a los alquileres.” (Fernández Wagner, 2008, p. 26).

En este contexto de redistribución regresiva del ingreso, el gobierno militar tomó otras decisiones que también contribuyeron a que los sectores medios disminuyan su participación en el mercado formal de tierras y viviendas. Concretamente, esto se visualizó en la desaparición del crédito hipotecario, en la pérdida de propiedades por parte de los deudores inmobiliarios y en la disminución de viviendas construidas para sectores con cierta capacidad de ahorro. En relación a este último punto, la reforma financiera implementada por el Ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, en

²⁴ En este punto se puede mencionar concretamente lo establecido por la Circular 1.050 del Banco Central, que permitía el reajuste del capital adeudado y autorizaba a los bancos a otorgar créditos sin establecer de antemano la tasa de interés. Esto llevó a que en determinados momentos se paguen tasas usurarias por los préstamos contraídos.

1977, flexibilizó la fijación de las tasas de interés, causando un importante incentivo al incremento de los depósitos a plazo fijo. Este contexto económico desalentó la inversión productiva, repercutiendo en la disminución de viviendas construidas por medio del financiamiento de pequeños y medianos ahorristas (Fernández Wagner, 2008).

En el caso de las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, a partir de 1977, con la sanción del Decreto-Ley 8.912, se prohibió la urbanización de terrenos que no contasen con los servicios indispensables y, también, se establecieron las dimensiones mínimas que debían poseer las parcelas. Según Reese (2014) este hecho implicó un mayor predominio de la lógica rentista en la generación de suelo urbano, ya que promovió que el mercado inmobiliario concentrara su oferta en inmuebles destinados a sectores de ingresos medios y altos, al mismo tiempo que provocó deficiencias en el acceso a la tierra y a la vivienda para los sectores populares. El autor también sostiene que esta reglamentación posee una concepción tecnocrática del urbanismo y plantea un ideal de ciudad formal, que se aleja de la situación real, desconociendo, a su vez, las lógicas con la que los sectores populares producen el espacio urbano y el hábitat. Fernández Wagner (2008) agrega que este instrumento legal que regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, es la normativa de ordenamiento territorial más acabada que se implementó en el país y que a pesar de que manifiesta la intención de morigerar los efectos no deseados que se generan en el mercado de tierras, no establece ninguna medida concreta para garantizar el acceso al espacio urbano a la población más desfavorecida.

En lo que respecta a los espacios residenciales producidos mediante la lógica de las necesidades, la última dictadura militar también marcaría el fin de la permisibilidad a la expansión de los asentamientos villeros. En agosto de 1976, se anunció oficialmente la prohibición de nuevas construcciones en barrios de emergencia (Fernández Wagner, 2008), y, más adelante, en 1977, por medio de la ordenanza 33.652, se implementó una férrea política de erradicación de villas del centro de la Ciudad de Buenos Aires²⁵, expulsando a sus pobladores al segundo y tercer cordón de la RMBA (Fernández Wagner, 2006). Esta medida, además de representar la intolerancia por parte del gobierno militar hacia los asentamientos populares, también encubría la eliminación de un obstáculo para la valorización de lugares que se encontraban ubicados en lugares

²⁵ En 1976 la población que habitaba en villas en la Capital Federal alcanzaba las 224.885, mientras que en 1981 la cifra había descendido a 16.008 habitantes (Fernández Wagner, 2008a).

estratégicos y que luego serían aprovechados por los desarrolladores inmobiliarios para realizar diferentes inversiones (Fernández Wagner, 2008).

Este complejo escenario obligaría a los sectores populares a buscar nuevas estrategias de acceso al hábitat, favoreciendo la expansión de los asentamientos informales en el Conurbano Bonaerense (Varela y Cravino, 2008). Dichos barrios, a diferencia de las villas, se caracterizan por presentar un mayor nivel de organización por parte de las personas ocupantes, lo que generalmente se traduce en el intento de dividir los lotes adecuándolos a la trama urbana y a la normativa vigente, con el objetivo de poder regularizar la situación dominial en algún momento (Echeverría, 2006). Con respecto a este último punto, Cravino (2001) menciona que dichas estrategias no implican un cuestionamiento a la propiedad privada del suelo urbano, sino sólo a sus alcances, ya que los pobladores de los asentamientos, en general, muestran intenciones de pagar los lotes ocupados mediante modalidades que se encuentren acordes a sus posibilidades.

Con el retorno a la democracia, a partir de 1983, se generó un contexto más permisivo con respecto a la ocupación de tierras. En este sentido, Fernández Wagner (2008) menciona que surgieron numerosos movimientos, especialmente en la RMBA, que comenzaron a tener como principal objetivo la demanda por el derecho a la tierra para los asentamientos informales constituidos previamente. A su vez, desde el Estado comenzó a reconocerse a las organizaciones barriales como actores a considerar en la toma de decisiones y como sujetos relevantes en los procesos de construcción de las ciudades. En la Provincia de Buenos Aires esto se tradujo en la creación de los Consejos Asesores de Tierras y el Programa Pro-Tierra. Asimismo, varios municipios impulsaron iniciativas de escrituración gratuita.

Del Río (2009a) indica que en las décadas de 1980 y 1990, los asentamientos informales continuaron creciendo, debido a que las medidas tendientes a la apertura económica, la flexibilidad laboral y la caída del salario, alejaron aún más las posibilidades de los sectores trabajadores del acceso al hábitat por medio del mercado formal:

“La población excluida se organizó para ocupar tierras y construir loteos a partir de una previa planificación que sustituía la acción estatal y se orientaba a la satisfacción directa de su necesidad. El acceso al suelo de manera *no mercantil*, superados los intentos de expulsión represiva, se continuó con la construcción de los componentes de la

urbanización, privados como vivienda o públicos como equipamientos, infraestructuras y servicios.” (Pírez, 2016, p. 103).

Paulatinamente, las lógicas mercantiles también comenzaron a aparecer en la ciudad autoconstruida, generando un mercado inmobiliario informal, que introdujo a sus bienes inmuebles en relaciones de intercambio monetario. Esto implicó la necesidad de que los habitantes de los asentamientos debieran contar con cierta solvencia económica para cubrir el acceso a la vivienda. Como afirma Catenazzi (2011, p. 8): “No hay lugares gratuitos. Estas opciones modeladas por la lógica de la necesidad conforman los submercados residenciales de la economía informal con agentes y estrategias singulares de formación de precio, complementarias entre sí y en interacción con la economía formal”.

3.2.1 Profundización del modelo neoliberal, complejización de la trama urbana e incremento de las desigualdades socioespaciales

En la década de 1990, se produjo una profundización del modelo económico neoliberal que, según Fernández Wagner y Varela (2003), promovió la integración del país al sistema económico global, por medio de diversas medidas como la convertibilidad del peso con el dólar, las privatizaciones, el achicamiento del Estado, el incentivo a la libre circulación de capitales y la eliminación de aranceles a las importaciones. Según estos autores, dicho modelo provocó, en un primer momento, la falsa ilusión de un crecimiento económico que, en realidad, fue producto del endeudamiento externo, la venta de activos del Estado y la alta rentabilidad que obtuvieron los capitales especulativos, a costa de la destrucción del aparato productivo, el incremento del desempleo y las desigualdades sociales. Durante estos años, se generaron importantes inversiones privadas destinadas a la construcción de nuevos espacios residenciales, con el objetivo de atender la demanda de los sectores medios-altos, los cuales comenzaban a tener un consumo cada más diferenciado con respecto a los sectores populares, que resultaron perjudicados por los resultados de este modelo económico.

Catenazzi, Da Representação y Lombardo (2003) indican que en este período tuvo lugar una profundización de los mecanismos de mercantilización de la ciudad, que conllevaron importantes cambios en la modalidad en la que se generó el crecimiento urbano. En los procesos de urbanización regidos por la lógica neoliberal, los mecanismos de valorización del suelo estuvieron ligados a las decisiones del mercado

de capitales, quienes también fueron los encargados de desarrollar proyectos urbanísticos, atraídos por los márgenes de ganancia que producían dichas inversiones. A esto se le adiciona, el repliegue del Estado en la provisión de servicios y en el mantenimiento de la infraestructura, que se limitó a cumplir con las funciones de control y regulación. Los municipios, a su vez, también delegaron la planificación del territorio a los agentes privados, quienes localizaron sus emprendimientos inmobiliarios de acuerdo a los beneficios que podían obtener en cada coyuntura económica, para lo cual requirieron modificar, en muchas oportunidades, las normativas de uso del suelo.

De esta manera, como explica Fernández Wagner (2008), la combinación entre apertura económica, peso sobrevaluado y privatizaciones, generó un contexto propicio para que los espacios urbanos argentinos se constituyesen en el escenario de múltiples negocios para el capital internacional. La resultante de este proceso sería la privatización de los servicios públicos urbanos, la construcción de nuevos equipamientos comerciales y el desarrollo de numerosos proyectos urbanísticos cerrados.

Asimismo, se generó una redistribución de los sectores sociales sobre el territorio, a causa de la valorización diferencial a la que dio lugar la iniciativa privada y las expectativas que produjeron los potenciales beneficios de las inversiones inmobiliarias. En este marco, se profundizaron las desigualdades socioespaciales previamente existentes, observándose un proceso de aislamiento de los sectores sociales más vulnerables, una degradación de los barrios tradicionalmente habitados por los sectores medios y la segregación de las elites en espacios cerrados y periféricos, los cuales anteriormente habían sido habitados por los sectores populares (Catenazzi, Da Representação y Lombardo, 2003).

Como consecuencia, comenzó a perder fuerza la expansión urbana por medio del loteo abierto y regular y, en su lugar, adquirieron importancia nuevas ofertas habitacionales en emprendimientos cerrados para los sectores de alto poder adquisitivo. Paralelamente, los sectores populares, al disminuir su capacidad de solvencia, recurrieron cada vez más a la ocupación informal del suelo, evidenciando una mayor complejización de la trama urbana que la imperante en períodos anteriores. Algunos rasgos de los que se observan a partir de este momento en varias ciudades argentinas pueden ser asociados con una tendencia a un modelo de urbanización de tipo difuso. Según Frediani y Matti (2006) este último se caracteriza por una expansión del ejido urbano de forma laxa y

discontinua, que rompe con los patrones de polarización propios de las ciudades compactas. Hacia el interior de estas aglomeraciones, las distancias entre las actividades y los usos se incrementan, lo cual genera mayores dificultades para lograr una sostenibilidad en términos ambientales, al mismo tiempo que promueve la fragmentación territorial.

Frediani (2009) sostiene que en estos modelos urbanos de tipo difuso, la ciudad se convierte en un lugar para transitar y no para vivir, puesto que se desvalorizan todos aquellos lugares que sirven para el fomento de las relaciones sociales. Los típicos espacios públicos que sirvieron para el encuentro y la integración de los distintos sectores sociales, como las escuelas públicas y las plazas, paulatinamente son abandonados por los sectores acomodados, quienes optan por espacios de acceso restringido, como los *shoppings*, las escuelas privadas y diferentes lugares comunes que se constituyeron dentro de los barrios cerrados (Catenazzi, Da Representação y Lombardo, 2003).

A diferencia de la RMBA, las ciudades del interior del país, salvo algunas excepciones, no se vieron beneficiadas por la atracción de capitales inmobiliarios. En ellas, las consecuencias de los planes de ajuste estructural y las privatizaciones tuvieron una mayor implicancia, dado el desfinanciamiento que debieron afrontar los estados provinciales y los gobiernos locales. En algunas de las grandes ciudades, como también en la Capital Federal, se produjo una gran transferencia de rentas urbanas hacia los actores privados, por medio de la venta de tierras públicas. En Rosario se privatizó el frente de río y gran parte de los suelos pertenecientes a los ferrocarriles. En Córdoba y Mendoza ocurrieron procesos similares, que estuvieron acompañados por la flexibilización de los códigos urbanos de usos del suelo (Fernández Wagner, 2008).

Otras ciudades del interior del país, menos diversificadas y más dependientes de las economías regionales, sufrieron fuertemente las consecuencias de la implementación de las medidas neoliberales, especialmente aquellas donde la privatización de las empresas estatales provocó niveles de desempleo que constituyeron el caldo de cultivo para el surgimiento de puebladas y los primeros movimientos piqueteros. Estos sucesos tuvieron especial relevancia en las ciudades de Cutral-Co y General Mosconi, que sufrieron el desmantelamiento y la venta de YPF. Fernández Wagner (2008) menciona que se generó una crisis habitacional en la mayoría de las ciudades argentinas, dando

lugar a una profundización de la informalidad urbana y al incremento de las tomas de tierras y edificios, así como a la aparición de asentamientos informales en lugares de riesgo ambiental.

Pírez (2016) sostiene que como resultado de este proceso de urbanización neoliberal se constituyeron espacios urbanos que resultaron de la suma de las operaciones individuales privadas, donde se reconoció a la racionalidad del mercado como a la única viable y se negó la posibilidad de una planificación estatal con capacidad de regular el crecimiento urbano. De esta manera, en dicho período se reforzó la polarización entre las formas de producción del hábitat mercantil y no mercantil, debilitándose considerablemente la producción estatal no mercantil, que en períodos históricos anteriores había alcanzado cierta significatividad. Asimismo, el autor indica que el incremento de las desigualdades hacia el interior del espacio urbano y la fragmentación del mismo, pueden explicarse por la erosión de la solvencia económica que registraron los sectores populares, junto con un disciplinamiento mercantil, que tuvo como objetivo acabar con cierta permisibilidad que existía en relación al consumo clandestino del suelo y los servicios básicos. Contrariamente, se produjo una mayor flexibilidad en la exigencia del cumplimiento de las normas para aquellas empresas beneficiadas con la privatización de los servicios y con los desarrolladores inmobiliarios, a quienes se les permitió la trasgresión de ciertas reglamentaciones del ordenamiento urbano y se les garantizó los márgenes de ganancia estipulados para los capitales invertidos.

A su vez, Catenazzi y Reese (2013) expresan que en las ciudades argentinas, en la última década del siglo XX, se visibilizaron cada vez con mayor vehemencia las fronteras internas del espacio urbano, generándose, de forma paralela, un proceso de aislamiento tanto de las elites acomodadas, como de los sectores populares, en lugares cada vez más confinados. Al mismo tiempo, los autores afirman que a la tradicional diferenciación entre centro-periferia que se presentaba hacia el interior de los espacios urbanos en momentos históricos precedentes, se superpusieron otras formas de fragmentación, que incrementaron los conflictos por los usos del territorio.

3.2.2 Descentralización de la política habitacional e implementación de programas focalizados

En lo que respecta a la lógica estatal de producción del hábitat, a partir de la década de 1990, se realizaron serios cuestionamientos a la forma centralizada de ejecución que tenían los programas de viviendas. Según Cuenya (2000), en esta década se establecería una preferencia hacia los actores privados, dejando liberada la cuestión habitacional al mercado y relegando al Estado a la elaboración de un marco legal que regule la actividad. Simultáneamente, se propondrían nuevas formas de gestión, que articulaban a gobiernos municipales, empresas y organizaciones civiles. Estos cambios en las relaciones Estado-mercado significaron también profundas transformaciones en la manera de concebir el derecho a la vivienda:

“quizás por su condición de bien concreto, la vivienda es presentada como una mercancía más. Se refuerza su valor de cambio en detrimento de su valor de uso. La intervención del capital privado representado por las empresas constructoras y los propietarios de tierras (mercado inmobiliario), producen un incremento en su costo (renta urbana) que se traduce en procesos de acumulación diferenciados. Necesidad de muchos, negocio de unos pocos.” (Sánchez, 2002, p. 1).

Cuenya (2000) considera que los aspectos más relevantes con respecto a los cambios que se generaron en este período fueron: la reestructuración del FONAVI a partir de la creación del Sistema Federal de la Vivienda (que constituía un nuevo marco institucional y financiero), la privatización del Banco Hipotecario Nacional y el incentivo al sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo.

Hasta ese momento, el FONAVI tenía a cargo la planificación general y la distribución de los recursos, dejando las tareas operativas, la ejecución y la administración de los programas a los gobiernos provinciales. Pero con la firma del Pacto Fiscal Federal, en 1992, y con la sanción de la Ley N° 24.464, en 1995, se descentralizarían los fondos nacionales hacia las provincias. Esto supuso no sólo un cambio administrativo, sino también un traspaso de obligaciones y de facultades para el uso de ciertos recursos (Reli, 2007). A partir de aquí, los Institutos Provinciales adquirirían plena autonomía, mientras que la Subsecretaría de Vivienda y Ordenamiento Urbano de la Nación, se limitaría a auditar las obras realizadas (Varela y Fernández Wagner, 2012). Además,

mediante esta ley se modificaría la modalidad de financiamiento, quedando sin efecto la recaudación mediante los aportes sobre las remuneraciones, que sería reemplazada por un porcentaje de los ingresos provenientes del Impuesto a los Combustibles²⁶.

Por su parte, la privatización del Banco Hipotecario Nacional implicaría, en un primer momento, su transformación en un banco mayorista y, luego, en una sociedad anónima, que promovería la participación del sector privado por medio de la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a través de la titularización de las hipotecas.

Con esta restructuración del FONAVI, se abandonaría la modalidad de construcción de conjuntos masivos de viviendas como única operatoria posible. En su lugar, se generarían diversas alternativas, como los créditos individuales destinados al financiamiento de la compra. Estos cambios conllevarían, además, una reasignación de roles, distintas responsabilidades políticas y una nueva distribución de los beneficios económicos entre los actores involucrados, tanto públicos como privados (Cuenya, 2000).

Catenazzi y Fernández Wagner (2001) establecen una comparación entre las políticas habitacionales propias del período del Estado de Bienestar y aquellas que comenzarán a implementarse con posterioridad, durante la hegemonía neoliberal. En las primeras prevalecieron las operatorias “llave en mano”, que se caracterizaban por la construcción de grandes conjuntos habitacionales con fondos públicos, donde la planificación se realizaba de forma centralizada y la construcción se llevaba a cabo a través de empresas de capital concentrado, que accedían a los proyectos por medio de licitaciones públicas. Sin embargo, a partir del predominio del modelo de producción flexible, el Estado ya no pretendería erradicar los asentamientos ilegales, sino que elaboraría programas para urbanizarlos y regularizarlos. En este contexto, se implementaron políticas alternativas, con operatorias de carácter focalizado, que abandonaron la pretensión de transformar a la ciudad en su conjunto mediante la construcción de grandes complejos habitacionales, como había ocurrido en el período anterior. Las fuentes de financiación se diversificarían, ya que no sólo se utilizarían recursos públicos, sino que también se

²⁶ La Ley N° 23.966 de Impuesto a los Combustibles había sido sancionada en 1991. En ese momento se dispuso que se asigne al FONAVI un monto mínimo de lo recaudado por medio de este gravamen. No obstante, ya en 1993 cesaron los aportes provenientes de las remuneraciones generadas por los empleadores y por los trabajadores autónomos, con lo cual la institución pasó a financiarse casi exclusivamente con el Impuesto a los Combustibles (Ministerio de Economía y Producción, 2007).

promovería el empleo de distintos fondos provenientes de organismos privados. A su vez, desde este enfoque, se consideraría necesario que la población destinataria de los programas comenzara a tener cierto grado de participación en la planificación y en las decisiones sobre la forma en que se ejecutarían las obras (que antes quedaba sólo reservado al Estado). Asimismo, en estas nuevas operatorias, intervendrían también ONG's y municipios, mientras que la construcción se llevaría a cabo por pequeñas empresas locales o, incluso, por los mismos usuarios.

Los organismos internacionales, como el Banco Mundial, influirían de manera decisiva para que se produzca este viraje en la concepción de las políticas habitacionales. Según la perspectiva de estas instituciones, el Estado debía limitarse a asumir la función de subsidiar de manera focalizada a aquellos sectores de la población que no podían acceder a la vivienda por la vía del mercado:

“El sistema centralizado de provisión de vivienda social, el cual había sido concebido con un carácter solidario y ‘universal’ fue desarticulado y reemplazado por una política errática, basada en una estrategia de focalización y descentralización, donde el Estado se retiró como vector del mercado inmobiliario para asumir un rol de facilitador y de asistencia particularizada a determinados sectores de la población. De esta forma abandona, condena y deconstruye la idea de la vivienda social, para reinstaurar el principio liberal de la responsabilidad individual en el acceso a la vivienda” (del Río, 2009b, p. 8).

Hacia finales de la década de 1990, el FONAVI se encontraba inmerso en una crisis de financiamiento y endeudamiento, lo cual, sumado al contexto de recesión económica en la que se hallaba el país, provocaría una parálisis de la institución, que sólo se limitaría a implementar algunos programas focalizados. El hecho de que, en ese entonces, los fondos destinados al FONAVI proviniesen de un impuesto a los combustibles, ocasionó que la caída de la actividad económica desfinanciara la institución. Esta situación se agravó en los años 2000 y 2001, cuando se concedieron diversas autorizaciones a las provincias para que utilizaran libremente los recursos del programa con el fin de cubrir los desbalances fiscales, que se incrementaban paulatinamente en las diferentes áreas de la administración pública (Varela y Fernández Wagner, 2012).

En este período de plena vigencia del ideario neoliberal, también surgieron otras iniciativas de políticas focalizadas de mejoramiento de barrios y regularización

dominial, como el PROMEBA o el Programa ARRAIGO, que se propusieron un abordaje más integral de la problemática del hábitat. Dichas intervenciones no sólo destinaron fondos al mejoramiento de viviendas precarias, sino que también financiaron obras para equipar de infraestructura a los barrios informales. Estas políticas estaban contenidas dentro de un programa más amplio, destinado a la reducción de la pobreza, promovido por organismos multilaterales de crédito, como el BID, quien financiaba una parte de los recursos necesarios para su implementación. La gestión de estas acciones tendientes al mejoramiento integral del hábitat no se articularon con las operatorias del FONAVI, generando una estructura administrativa paralela e independiente (Catenazzi y Reese, 2013).

3.3 La urbanización neodesarrollista: inclusión social pero sin derecho a la ciudad

La dramática situación social, económica y política en la que se encontraba sumergido el país hacia finales del año 2001, provocó un estallido popular que terminó con el modelo de la convertibilidad, el gobierno de la Alianza y la gestión de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía. El resultado de la implementación de las más férreas medidas neoliberales a lo largo de más una década, fue una crisis de dimensiones desconocidas para la sociedad argentina, con niveles de endeudamiento externo exorbitantes²⁷, que obligaron a declarar la cesación de pagos. Además, proliferaron las cuasi-monedas y los clubes del trueque, las tasas de desempleo treparon por encima del 20%²⁸ y los índices de pobreza e indigencia alcanzaron niveles dramáticos²⁹.

Luego del punto de inflexión que implicó la rebelión popular del 20 y 21 de diciembre de 2001, se construyó, paulatinamente, un nuevo esquema de gobernabilidad, basado en la aplicación de políticas económica que se alejaron de la ortodoxia neoliberal y pusieron el foco en la recuperación del mercado interno, la reducción del desempleo, la

²⁷ En 2001 la deuda pública alcanzó los 145.000 millones de dólares (de Monserrat Llairó y Siepe, 2005).

²⁸ Según el INDEC el desempleo alcanzaría su punto más crítico en mayo de 2002 cuando se registró una tasa del 21,5% en los aglomerados urbanos relevados. Disponible en: <https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/archivo/shempleo1.xls>

²⁹ Según el INDEC, en octubre de 2002 el 19,5% de los hogares y el 27,0% de las personas de los aglomerados urbanos relevados se encontraban por debajo de la línea de indigencia, mientras que 45,7% de los hogares y el 57,5% de las personas se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tmay03.pdf

reconstrucción del entramado industrial y el descenso de los altos niveles de pobreza e indigencia. En este sentido, el fin de la convertibilidad implicó una nueva paridad cambiaria entre el peso y el dólar que mejoró la competitividad de la producción nacional, a lo cual se sumaron una serie de políticas sociales y económicas, que permitieron, junto a algunas variables externas relacionadas con la suba del precio internacional de los *commodities*, sentar las bases para generar un importante período de crecimiento económico en los siguientes años.

Según del Río (2014) este período de expansión de la actividad económica también se generó como resultado del sostenimiento durante varios años de una balanza comercial positiva, que estuvo acompañada por el mantenimiento del superávit fiscal, además de la reestructuración de la deuda externa y de la aplicación de las retenciones a los sectores exportadores, lo cual implicó una redistribución de recursos hacia otros grupos vulnerables de la población. En este contexto, desde el Poder Ejecutivo Nacional se hizo especial énfasis en fomentar el dinamismo del sector de la construcción, que crecería muy por encima del promedio de la economía, promoviendo la creación de empleo y consolidando la recuperación del mercado interno. Tanto la construcción privada como la obra pública se convirtieron en ejes centrales para la reactivación de cadenas productivas, que incluyeron la participación de numerosos proveedores de bienes y servicios, siendo la mayoría de origen nacional.

Fernández Wagner (2008) comparte la idea de que la obra pública constituyó un pilar fundamental para la recuperación económica y la creación de empleo en este período, destacando que su dinamismo se visualizó especialmente en los espacios urbanos por medio del desarrollo de grandes obras de infraestructura y la construcción de numerosos conjuntos de viviendas sociales. Asimismo, el fortalecimiento del entramado industrial permitió que se revitalizaran antiguas regiones donde esta actividad había tenido un peso importante, como fue el caso de algunos partidos del Conurbano Bonaerense y el Corredor que une a la RMBA con Rosario y Córdoba. Mientras tanto, el incremento de los precios de los *commodities*, especialmente de la soja, generó importantes cambios en las funciones de los espacios urbanos de la región pampeana. Esto último se reflejó con mayor fuerza en las ciudades portuarias de la hidrovía del Río Paraná, que se convirtieron en importantes enclaves logísticos para el desarrollo del complejo agroindustrial.

Sin embargo, Reese (2006) menciona que si bien este momento de expansión de la actividad económica permitió reducir el desempleo y los niveles de pobreza, no logró modificar la tendencia a la segregación social y espacial que se venía registrando en las ciudades grandes y medianas del país en las décadas anteriores. El autor manifiesta que el crecimiento de la actividad de la construcción y la mayor demanda de suelo urbano desencadenó una importante transferencia de rentas que benefició a los propietarios de las tierras, generando también un incremento de los precios que limitó las posibilidades de acceso al hábitat para una proporción cada vez mayor de la población. A esto se le adicionó la inexistencia de una mirada negativa o condenatoria, por parte de la sociedad argentina, a la especulación rentista y a la apropiación privada de las plusvalías generadas socialmente. Este comportamiento puede explicarse por la tradición patrimonialista y del ahorro en bienes inmuebles que adquirieron las personas con cierto poder adquisitivo, para intentar resguardarse de los efectos negativos ocasionados por la alta inestabilidad que históricamente presentaron los ciclos económicos.

La progresiva distancia que se registró entre los ingresos de los sectores trabajadores y el precio del suelo urbano y de los inmuebles, dio como resultado un incremento de la informalidad urbana. Adicionalmente, la agudización de las desigualdades socioespaciales hacia el interior de las ciudades argentinas, también encuentra su explicación en las políticas públicas que contribuyeron a generar una valorización diferencial de la tierra, mediante sus diversos mecanismos: como las normativas de uso de suelo, el desarrollo de la obra pública, la modificación de las condiciones de accesibilidad, entre otros (Reese, 2006).

De esta manera, se evidenció que la preocupación que se expresó desde el Estado en relación al desarrollo de la política habitacional y de la obra pública, estuvo ausente para establecer mecanismos que permitiesen contener los efectos negativos que la especulación inmobiliaria genera sobre la segregación urbana y las posibilidades de acceso al hábitat (Catenazzi y Reese, 2013).

En el marco de este debate, del Río (2014) plantea si cabría la posibilidad de identificar un nuevo régimen urbano, de la manera en que lo define Abramo (2011), a partir de los cambios producidos luego de la crisis del 2001, siendo que la recuperación de numerosos indicadores sociales y económicos no se tradujeron en mayores oportunidades de acceso al hábitat y a la vivienda. Dejando abierto este interrogante, el

autor sostiene que a lo largo de estos años no hubo modificaciones importantes en el funcionamiento del mercado inmobiliario, ni tampoco en la comercialización del suelo urbano. No obstante, sí se percibieron variaciones en los procesos de dermercantilización del consumo urbano, a partir de la intervención del Estado, lo cual abrió un incipiente debate en relación a la necesidad de adoptar medidas que controlen la especulación y la apropiación privada de la plusvalía urbana.

De esta forma, del Río (2014) entiende que, en los años posteriores a la salida de la convertibilidad, se observaron un conjunto de tendencias que dieron cuenta de la presencia de un modelo híbrido de producción y consumo de la ciudad, que incluyó elementos de lo que el autor denomina un “urbanismo neoliberal aún existente” y un “urbanismo neodesarrollista”. Para explicar esta cuestión, retoma la idea de “neoliberalismo realmente existente” de Theodore, Peck y Brenner (2009), haciendo alusión a que en la Argentina, al igual que en el resto de las formaciones sociales, las medidas asociadas a la doctrina neoliberal no se aplicaron sobre una tabla rasa ni tampoco en forma pura, sino que, en realidad, se implementaron mediante un proceso que combinó estos mecanismos con los dispositivos que persistieron del período anterior³⁰ y que no pudieron ser desmontados. En cuanto al “urbanismo neodesarrollista”, del Río (2014) indica que éste deriva de una concepción de desarrollo urbano basada en el crecimiento de la industria de la construcción y la planificación de obra pública por parte del Estado, quien por medio de la inversión, de la orientación del crédito y del desarrollo de inversiones en capital fijo, consigue expandir la economía y, de esta manera, generar un efecto multiplicador sobre el resto de los sectores. Además, incluye la reestatización de empresas proveedoras de servicios públicos y el fomento de subsidios a la demanda y oferta de los mismos, en tanto los concibe como derechos universales a los cuales la población debe acceder.

El “urbanismo neodesarrollista”, no obstante, no contempla la intervención del Estado sobre el mercado del suelo, lo cual impide cualquier tipo de cuestionamiento sobre los mecanismos por los cuales un sector rentista de la sociedad se apropia de la plusvalía urbana generada por el conjunto de la ciudadanía. A su vez, otra continuidad que es

³⁰ Asimismo, del Río (2014) también explica que en países dependientes, como la Argentina, el modelo de producción fordista no llegó a consolidarse de forma significativa, como tampoco el Estado de Bienestar logró desarrollar procesos de desmercantilización tan importantes como ocurrieron en los países desarrollados. Esta situación complejiza aún más el análisis de la forma que revistió el neoliberalismo en nuestro país.

posible señalar con respecto al período anterior, es la escasa producción de suelo urbano formal generado para sectores medios y bajos, con lo cual, para el caso de la RMBA y muchas otras ciudades del país, la expansión urbana se produjo como consecuencia de la aparición de nuevos asentamientos informales o por la extensión de los ya existentes, o bien por la oferta de barrios cerrados y demás formas residenciales para sectores medios-altos y altos.³¹ Adicionalmente, también se constituyó, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, una estructura impositiva con tendencias que incrementaron su carácter regresivo, ya que proporcionalmente aumentó lo recaudado por ingresos brutos y se desactualizó el impuesto inmobiliario (del Río, 2014).

Por estas razones es que, en un contexto de crecimiento económico, de incremento de la inversión pública y de diversificación de la oferta residencial, se conformó un contexto propicio para la generación de procesos especulativos en torno al suelo urbano:

“Se observa, entonces, que la escasez física de suelo urbano se combina con las prácticas inmobiliarias especulativas acentuadas por la creciente valorización del suelo urbano. Esto, a su vez, se traduce en restricciones concretas en las oportunidades de acceso al hábitat de vastos sectores de la población, la generación de un sinnúmero de conflictos por desalojos e incluso la obstaculización de políticas públicas que subestimaron el papel del mercado de suelo” (del Río, 2014, p.18).

Esta caracterización sobre el “urbanismo neodesarrollista”, lleva a del Río (2014) a elaborar la tesis de la “ciudad banco”, que hace alusión a la función financiera que cumplieron el suelo y los inmuebles urbanos en este período. A la agudización de este proceso también colaboraron otros elementos, como la desconfianza en el atesoramiento del ahorro en el sistema bancario, la escasez de créditos hipotecarios y las bajas tasas de interés comparadas con la evolución que registró la inflación, en especial a partir del año 2007.

3.3.1 La dinámica del mercado inmobiliario a lo largo de la urbanización neodesarrollista

En este punto, resulta necesario indicar que a lo largo del período posconvertibilidad hubo significativas variaciones en lo que se refiere al desempeño económico nacional.

³¹ del Río (2014) señala que la generación de barrios cerrados fue prácticamente la única producción de suelo formal que se produjo en la RMBA en las últimas décadas. Entre 1989 y 2004 la generación de lotes en estos proyectos residenciales creció un 207%.

Según Barrera, Fernández y Manzanelli (2012), desde el año 2003 y hasta el 2007, se desarrolló un período con altas tasas de crecimiento, impulsadas por la expansión de los sectores productivos, que ante el predominio de las bajas tasas de interés y la reducción del costo de la mano de obra que generó la devaluación, encontraron importantes incentivos para el desarrollo, pudiendo recomponer las tasas de ganancia afectadas por la crisis de comienzos de siglo. A esto también colaboró la recuperación de la capacidad ociosa industrial, que permitió la reactivación de procesos productivos sin necesidad realizar de grandes inversiones. El contexto internacional también resultó fundamental para este impulso, ya que mejoraron las condiciones de los términos de intercambio para la Argentina, a partir de la suba del precio de las *commodities*.

Sin embargo, a partir del año 2007, se aceleró el ritmo de crecimiento de los precios internos, lo que dio lugar a una progresiva apreciación real del peso, mientras que el tipo de cambio nominal se mantuvo estable. Esta situación fue consecuencia de la intensificación de la puja distributiva, en un mercado con altos niveles de oligopolización y con la presencia de grandes empresarios poco dispuestos a realizar inversiones para mejorar la capacidad productiva de sus instalaciones, una vez recuperada la capacidad ociosa. Esto provocó una desaceleración de la actividad industrial que, al mismo tiempo, repercutió en un menor crecimiento de la tasa de empleo y comenzó a frenar el proceso de recuperación de la capacidad adquisitiva de los salarios (Barrera, Fernández y Manzanelli, 2012).

El escenario de ralentización del crecimiento económico se complejizaría aún más con las repercusiones de la crisis financiera internacional, desatada a partir del año 2008, que implicó la migración de capitales de los países dependientes hacia las regiones desarrolladas y afectó las posibilidades de acceso al crédito externo. Asimismo, también impactó sobre el desempeño económico de socios comerciales fundamentales para la Argentina, como Brasil. A esta situación, además, se le adicionaron algunos componentes internos, como el conflicto entre las entidades agrarias y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, por la distribución de la renta extraordinaria generada por la exportación de los *commodities*. Barrera, Fernández y Manzanelli (2012) indican que la crisis internacional también perjudicó al comercio exterior³², disminuyendo las

³² Según el informe de CIFRA (2015) el saldo positivo del excedente comercial se redujo de 16.866 a 6.631 millones de dólares entre 2009 y 2014, representando una caída de más del 61% a causa del incremento de las importaciones, que proporcionalmente resultó mucho mayor al de las exportaciones.

exportaciones y generando un problema de escasez de divisas. En este contexto, la producción fabril nacional, fuertemente dependiente de insumos generados fuera del país, se volvió cada vez más deficitaria, a lo cual se sumó la creciente necesidad de importaciones de recursos energéticos. Adicionalmente, se registró un incremento de la remisión de dividendos al exterior por parte de las empresas transnacionales y una fuga de capitales, que obligaron al gobierno, en el último trimestre del año 2011, a intervenir en la libre compra de divisas. En este sentido, la restricción externa constituye un problema estructural íntimamente relacionado con la concentración y extranjerización de la economía argentina, junto con una tendencia a la internacionalización financiera de la burguesía local, que también contribuye a profundizar el problema de la fuga de divisas (CIFRA-CTA, 2015).

Paralelamente, se adoptaron otras medidas con el objetivo de morigerar los efectos negativos de esta coyuntura y mantener el nivel de actividad económica. En este sentido, se decidió la estatización del 51% de las acciones de YPF, la regulación del mercado de hidrocarburos, la reforma de la carta orgánica del Banco Central y la implementación de medidas anticíclicas, como el lanzamiento del programa de créditos Pro.Cre.Ar. (Barrera, Fernández y Manzanelli, 2012). Sin embargo, el problema de la escasez de divisas persistió y en enero de 2014 se llevó a cabo una devaluación, que provocó la caída de la actividad económica y un recrudecimiento del proceso inflacionario (CIFRA-CTA, 2014). A pesar de estos inconvenientes, el tercer período presidencial del kirchnerismo concluyó con un bajo nivel de endeudamiento externo, una disminución considerable de los niveles de pobreza e indigencia, una amplia cobertura del sistema jubilatorio y el sostenimiento de la asignación universal por hijo.

La comprensión de las fluctuaciones económicas por las que atravesó la Argentina luego del abandono del modelo de la convertibilidad, ayuda a entender el papel que cumplió la dinámica inmobiliaria en este contexto y sus variaciones a lo largo de los años. En este sentido, resulta interesante mencionar los aportes de Baer y Kauw (2016), quienes analizan, en la ciudad de Buenos Aires, el desarrollo del mercado inmobiliario en el período comprendido entre los años 2002 y 2014. Los autores resaltan que, en dicho lapso, el precio promedio de los terrenos ofertados se incrementó en casi nueve

Dentro de los rubros que resultaron más deficitarios se encontraron los bienes de capitales, la industria automotriz, la industria electrónica de Tierra del Fuego y la energía.

veces el metro cuadrado³³. No obstante, identifican diferentes momentos dentro de estos años, cada uno de ellos con características particulares.

En principio, delimitan un primer momento que comprende entre junio de 2002 y junio de 2008, donde se produjo un gran crecimiento de los precios del suelo urbano, que alcanzó un promedio del 32% anual, representando una media de U\$S132 de incremento anual por metro cuadrado. A continuación, mencionan que entre junio de 2008 y diciembre de 2009 se generó un amesetamiento de los precios, con un crecimiento de tan sólo el 2% anual, producto de los efectos de la crisis financiera internacional. Luego, entre diciembre de 2009 y junio de 2012, identifican un tercer período, en el que se registró un nuevo impulso al crecimiento de los precios, aunque en un ritmo menos acelerado (16% anual) que el que se percibió en el primer período. No obstante, en términos absolutos fue significativo, debido a que el incremento representó una variación de U\$S249 de promedio anual por metro cuadrado. Finalmente, entre junio de 2012 y junio de 2014 establecen otro momento de estancamiento, pero a diferencia del anterior, esta vez adjudicado a variables del contexto nacional, relacionadas con la desaceleración de la actividad económica y la decisión del poder ejecutivo de ese entonces de imponer una restricción a la compra libre de dólares (Baer y Kauw, 2016).

Otros datos relevantes del período para la ciudad de Buenos Aires, se relacionan con el incremento de los permisos otorgados para la construcción de viviendas multifamiliares, en detrimento de los adjudicados para las viviendas unifamiliares. De forma paralela, también se observó una reducción del tamaño promedio de las viviendas, que pasaron de 111 metros cuadrados en el período 1990-2001 a 96 metros cuadrados entre 2003 y 2013. Asimismo, entre 2003 y 2008 se produjo un incremento de autorizaciones para la construcción de viviendas de alto estándar, que luego se desaceleró en el quinquenio 2008-2013, donde se evidenció un crecimiento de la producción de viviendas de menor categoría, ubicadas, predominantemente, en el Sur de la ciudad. Este último dato da cuenta de un redireccionamiento del mercado inmobiliario hacia la oferta de viviendas más sencillas, una vez agotada la fase de crecimiento basada en la producción de la vivienda suntuosa, que se había prolongado hasta el 2008 (Baer y Kauw, 2016).

³³ Esto implicó que el precio promedio del metro cuadrado pase de 193 a 1.682 dólares en el período de tiempo estudiado (Baer y Kauw, 2016).

Sin embargo, más allá de estos vaivenes del mercado inmobiliario, la constante resultó ser el alza continua de los precios y la reducción de la capacidad de acceso a la vivienda de los sectores asalariados, debido a que el incremento de su poder adquisitivo estuvo por debajo del crecimiento de los valores de los inmuebles:

“En contextos de mercados inmobiliarios desregulados, el desfase entre la oferta y la demanda inmobiliaria que impacta en nuevos alzas de precios es inevitable. En otras palabras, de no mediar políticas e instrumentos de regulación de la oferta de suelo y vivienda, el crédito hipotecario se convierte en un factor extra de valorización inmobiliaria que horada el subsidio y, por lo tanto, genera una transferencia de recursos públicos hacia los propietarios.” (Baer y Kauw, 2016, p.21).

A esto, Viale (2017) agrega que entre 2002 y 2012, en la ciudad de Buenos Aires según la Secretaría de Planeamiento, se construyeron veinte millones de metros cuadrados, mientras que la población no se incrementó y los residentes de las villas crecieron en un 50%. Estas cifras evidencian que los inmuebles son edificados como bienes de cambio y muchos de ellos permanecen desocupados.

Analizando el mercado inmobiliario del Gran La Plata, del Río y Relli (2013) mencionan que a pesar de ser éste el distrito que autorizó más superficie para la construcción de toda la RMBA entre los años 2003 y 2008, las condiciones de acceso a la vivienda se vieron restringidas para la mayoría de sus habitantes. De acuerdo al Censo del año 2010, en este aglomerado se incrementó el porcentaje de inquilinos y también ascendió la informalidad urbana. Se destaca, además, el crecimiento de los permisos para la construcción de viviendas multifamiliares, especialmente en el casco histórico de la ciudad, identificándose a los departamentos de uno y dos dormitorios como el producto inmobiliario más ofertado en este período analizado³⁴.

Asimismo, se evidenció la difusión de la figura del fideicomiso, como consecuencia del incremento de la inversión financiera en el rubro inmobiliario y se redujo la oferta de productos aptos para ser comercializados por medio de créditos hipotecarios. En este sentido, aparece como dato relevante la concentración de los agentes comercializadores de los inmuebles, quienes, según los autores, registraron un crecimiento muy importante en las últimas dos décadas, desarrollando, además, una gran capacidad de presión sobre

³⁴ Según del Río y Relli (2013) el precio promedio de estas unidades en 2010 era de U\$S1.300 el metro cuadrado, situándose U\$S200 por encima del promedio nacional.

el poder político, que les permitió influir en la modificación de las normativas urbanísticas (del Río y Relli, 2013).

Viale (2017) indica que en las ciudades, en estos últimos quince años, la especulación inmobiliaria, mediante la producción de viviendas como bien de cambio, es la que ha generado el desplazamiento de población, la apropiación de lo público y la degradación ambiental. En este sentido, establece una analogía con lo que sucedió en el espacio rural con la introducción de la soja transgénica y la megaminería a cielo abierto, denominando a este proceso como “extractivismo urbano”. Dicho concepto refiere a un modelo de ciudad, donde las normativas de planificación terminan resultando permeables a los fines de los actores que perciben al espacio urbano como una posibilidad de inversión para la obtención de rentas, mientras que la construcción de mecanismos democráticos que consideren las potencialidades de su valor de uso se obstaculizan cada vez más.

Por su parte, Reese (2017) señala que la agudización del proceso de financiarización de la tierra y de los inmuebles es el problema más importante que presenta actualmente cualquier intento de gestión del territorio, ya que la consolidación de los vínculos entre el mercado financiero y la renta urbana han generado un desproporcionado incremento de los precios del suelo. En este sentido, el autor menciona que a partir de la década de 1970, pero con mayor énfasis desde 1990, el suelo se convirtió en un instrumento especulativo y su precio estuvo cada vez más asociado a las operatorias del mercado financiero. Como consecuencia, el valor de cambio de la tierra se disoció cada vez más de los ingresos de los sectores asalariados, agudizando los problemas de acceso al hábitat.

3.3.2 El Plan Federal de Construcción de Viviendas: expansión de la actividad económica con profundización de la segregación urbana

Luego de la salida del modelo de la convertibilidad y una vez atravesado el peor momento de la crisis que vivió la Argentina entre los años 2001 y 2002, la obra pública y la política habitacional se transformaron en piezas clave del modelo político y del desarrollo urbano que surgieron en el período siguiente. Con la intención de reactivar la economía y regenerar los puestos de trabajo que se destruyeron en los años precedentes, a partir de 2003 se lanzaron, desde el Poder Ejecutivo Nacional, una serie de programas

destinados al área de vivienda. El más importante en cuanto a cantidad de presupuesto e impacto territorial fue el Programa Federal de Construcción de Viviendas (en adelante PFCV). Varela y Fernández Wagner (2012) explican que esta política se implementó a través de una serie de Programas Federales, proyectados sobre la estructura administrativa conformada en el período anterior. De esta manera, el PFCV recibió importantes partidas presupuestarias y funcionó de forma centralizada, coexistiendo con el Sistema Federal de la Vivienda y con una debilitada vigencia del FONAVI. A su vez, la implementación de estos programas implicó una resignificación de la relación entre el Estado nacional, los Estados provinciales y los Municipios, a partir de la nueva tendencia recentralizadora de la toma de decisiones. Junto a estas modificaciones, se generó la necesidad de crear nuevos espacios que cumpliesen la función de actuar de mediadores entre las demandas sociales y las decisiones del gobierno nacional.

El Consejo Federal de la Vivienda, incluido dentro del Sistema Federal de Viviendas, jugaría un rol central en este período, ya que se constituyó en el ámbito en donde se acordaría la distribución de los cupos entre las provincias. Dicho consejo se encontraba formado por los responsables de los Institutos Provinciales de la Vivienda y por representantes del Poder Ejecutivo Nacional. Esta dinámica de funcionamiento revirtió la descentralización propuesta por la Ley 24.464, lo cual conllevó a tomar nuevas definiciones, como la determinación de construir un tipo de vivienda que se ajuste a la realidad de cada región del país³⁵. No obstante, si bien estos cambios generarían una centralización del control de la política habitacional, también los municipios se transformarían en uno de los actores clave de la gestión de las diferentes operatorias, debido a que la ejecución de las obras por parte de los gobiernos locales era entendida como una forma de agilizar el flujo de recursos y de acelerar el proceso de reactivación económica. Mientras tanto, las provincias serían las responsables de una serie de funciones, como aprobar las obras hidráulicas de los proyectos de urbanización, articular la provisión de infraestructuras y equipamiento social y colaborar con los municipios en la adjudicación y escrituración de las viviendas (Varela y Fernández Wagner, 2012).

³⁵ Este tipo de vivienda incluía dos dormitorios y un total de 55 metros cuadrados para las regiones del NEA y NOA, donde se concentra el mayor déficit habitacional. Para la zona centro se planificaron viviendas con dos dormitorios, de 44 metros cuadrados y, para la zona Sur, viviendas con dos dormitorios y con un total de 60 metros cuadrados (Varela y Fernández Wagner, 2012).

El PFCV se lanzó en el año 2004 con dos subprogramas. El primero de ellos, el “Subprograma Federal de Construcción de Viviendas con Municipios”, que consistió en la realización de conjuntos habitacionales por parte de los gobiernos locales que recibían financiamiento del Poder Ejecutivo Nacional y, el segundo, el “Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”³⁶, que estaba destinado a la implementación de un conjunto de acciones tendientes a mejorar la infraestructura y los servicios de las urbanizaciones informales. Posteriormente, se pondría en marcha el denominado Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, que de acuerdo a Varela y Fernández Wagner (2012) representó una importante novedad en la formulación de políticas habitacionales en la Argentina, debido a que estaba destinado a mitigar el déficit cualitativo de viviendas³⁷, que históricamente fue más significativo que el déficit cuantitativo.

También puede mencionarse el “Programa Federal de Emergencia Habitacional Techo y Trabajo”, destinado a la construcción de viviendas por medio de cooperativas organizadas en los ámbitos barriales, que pretendió agrupar a los beneficiarios de planes sociales, como el “Jefes y jefas de hogar”³⁸, con el fin de disminuir los graves problemas de desempleo que aquejaban al país en esos años. Varela y Fernández Wagner (2012) mencionan que la implementación del mismo, produjo una importante variedad de experiencias, incluyendo a gobiernos locales que alentaron la formación de cooperativas integradas por destinatarios de planes sociales, a cuadrillas de trabajo que se reconvirtieron en cooperativas de construcción y a organizaciones barriales que también conformaron cooperativas. Estas iniciativas se encontraron con algunos inconvenientes importantes al momento de desarrollar los proyectos, entre los más significativos se hallaban la falta de formación de los integrantes de las cooperativas en oficios relacionados a la construcción.

A su vez, también se implementó el “Programa Federal de fortalecimiento y optimización de recupero de la cuota FONAVI” y el “Programa Federal de reactivación

³⁶ Este programa tuvo especial impacto en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde representó la mitad de los mejoramientos realizados en el marco del PFCV (Varela y Fernández Wagner, 2012).

³⁷ Las viviendas con déficit cualitativo serían aquellas que presentan una buena base estructural pero que poseen alguna de las siguientes características: estar incompletas, carecer de servicios en el interior, poseer deficiencias en las terminaciones o requerir algunas ampliaciones.

³⁸ Programa creado el 3 de abril de 2002, mediante el Decreto 565/02, con el fin de otorgar un beneficio dinerario a los beneficiarios del programa, a cambio de una contraprestación en actividades y proyectos. Los destinatarios serían jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de invalidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

de obras FONAVI”, con el objetivo de finalizar proyectos que se habían paralizado a causa de la crisis económica en los años previos.

Según Fernández Wagner (2014), teniendo en cuenta la totalidad de estos programas aplicados a escala nacional, entre mayo de 2003 y junio de 2014, se generaron 1.080.767 soluciones habitacionales, contabilizando la construcción de viviendas completas (Tabla 3), ampliaciones y mejoramientos, e incluyendo aquellas obras terminadas, en ejecución y las que aún no se habían iniciado en ese momento. Rodulfo (2007) indica que el PFCV tuvo como meta, para su primera fase, lanzada en 2004, la creación de 120.000 viviendas y la generación de 360.000 empleos (directos e indirectos), mientras que en la segunda fase, que se implementó a partir del año 2006, se planificaron construir 300.000 viviendas. A su vez, del Río (2009a) menciona que la inversión proyectada por la política del PFCV en la RMBA, fue equivalente al crecimiento demográfico del período intercensal 1991-2001, al mismo tiempo que el monto de las inversiones realizadas en política habitacional entre los años 2004 y 2007, resultó comparable con lo realizado en los 27 años precedentes, entre 1976 y 2003. Esto representó un salto cuantitativo muy importante en relación a las políticas públicas de las décadas precedentes (Gráfico 1), si se considera que mediante el FONAVI, entre los años 1978 y 1992, se construyeron un promedio de 32.000 viviendas anuales (Cravino, Fernández Wagner y Varela, 2002).

Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos que implicó la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de invertir cuantiosos recursos en la cuestión habitacional, pueden destacarse también una serie de aspectos negativos que no resultan menores. En primer lugar, Ostuni (2007) menciona que a diferencia del FONAVI, que formaba parte de una política de Estado y que contaba con una fuente de financiamiento que se estableció por una ley, el PFCV se financió con partidas del superávit fiscal que nunca fueron institucionalizadas y, por lo tanto, su continuidad quedó ligada a los cambios en la coyuntura política. En segundo lugar, Fernández Wagner (2014) señala que el objetivo central de dichas políticas estuvo principalmente relacionado con el sostenimiento de la actividad económica y la generación de empleo, mientras que la cuestión urbana y el acceso a la vivienda aparecieron en un segundo plano. Esto provocó que, a pesar del incremento del presupuesto para el financiamiento de los programas habitacionales, los problemas de acceso a la vivienda no logran mitigarse. Concretamente, la causa de este resultado reside en la formulación de políticas habitacionales aisladas, que no se

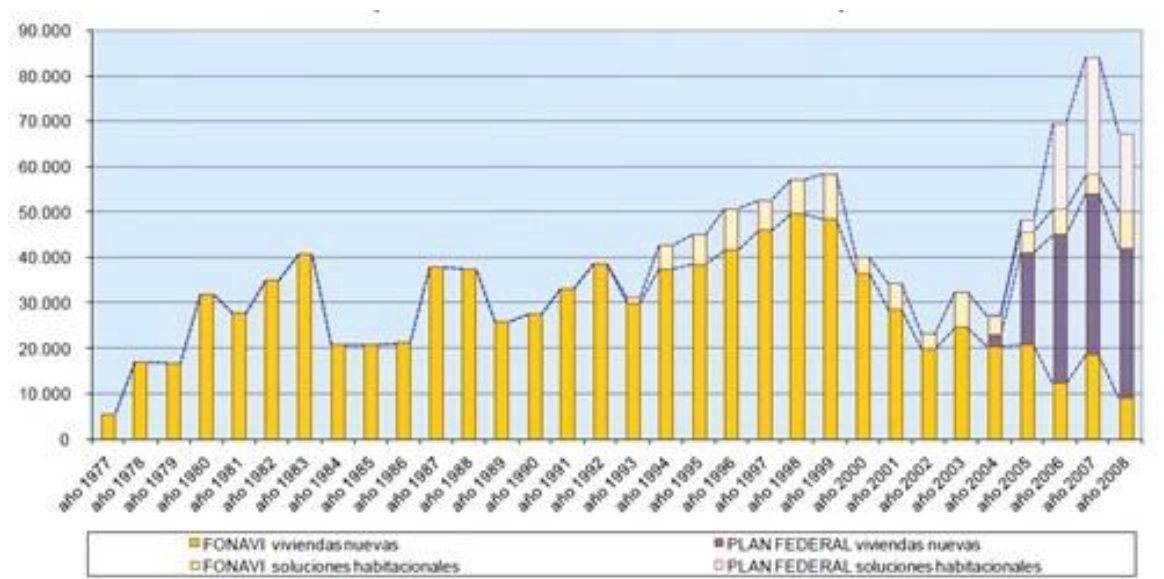
articularon con otro tipo de medidas destinadas a fortalecer instrumentos de política fiscal y urbana, que hubiesen permitido contener la especulación inmobiliaria. De esta forma, uno de los inconvenientes más severos durante este período, en cuanto a las políticas de vivienda, fue la deficiencia en la gestión y generación de suelo urbano.

Tabla 3: Viviendas terminadas, Plan Federal de Construcción de Viviendas, 2005-2014

| VIVIENDAS PROGRAMAS FEDERALES | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Jurisdicción | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
| Buenos Aires | 2.534 | 2.824 | 12.548 | 8.988 | 8.690 | 3.266 | 7.881 | 7.920 | 2.151 | 3.837 | 60.639 |
| Catamarca | 2.016 | 987 | 718 | 923 | 737 | 70 | 615 | 404 | 500 | 725 | 7.695 |
| Ciudad Autónoma | 0 | 0 | 150 | 660 | 452 | 226 | 40 | 16 | 176 | 195 | 1.915 |
| Córdoba | 16 | 1.000 | 2.374 | 1.594 | 1.802 | 351 | 97 | 338 | 15 | 81 | 7.668 |
| Corrientes | 2.437 | 2.111 | 72 | 1.282 | 769 | 720 | 250 | 204 | 400 | 390 | 8.635 |
| Chaco | 3.280 | 1.953 | 1.320 | 931 | 2.829 | 540 | 2.545 | 1.125 | 1.017 | 1.746 | 17.286 |
| Chubut | 113 | 768 | 2.377 | 642 | 1.331 | 1.043 | 479 | 546 | 539 | 693 | 8.531 |
| Entre Ríos | 870 | 1.550 | 1.805 | 774 | 573 | 2.339 | 166 | 48 | 800 | 2.326 | 11.251 |
| Formosa | 1.573 | 616 | 913 | 437 | 340 | 711 | 422 | 398 | 1.061 | 661 | 7.132 |
| Jujuy | 2.125 | 482 | 723 | 1.776 | 4.510 | 1.510 | 797 | 3.325 | 1.819 | 445 | 17.512 |
| La Pampa | 216 | 1.040 | 935 | 1.548 | 1.441 | 2.074 | 1.093 | 1.276 | 1.001 | 1.647 | 12.271 |
| La Rioja | 264 | 1.979 | 1.084 | 1.241 | 1.442 | 1.155 | 356 | 1.313 | 403 | 1.216 | 10.453 |
| Mendoza | 550 | 2.709 | 1.370 | 1.924 | 923 | 1.360 | 1.323 | 1.368 | 1.364 | 1.739 | 14.630 |
| Misiones | 1.674 | 1.772 | 1.208 | 1.254 | 1.574 | 1.258 | 1.378 | 876 | 724 | 1.064 | 12.782 |
| Neuquén | 0 | 39 | 373 | 448 | 304 | 765 | 1.275 | 754 | 514 | 854 | 5.326 |
| Río Negro | 80 | 1.519 | 1.293 | 170 | 226 | 1.138 | 1.319 | 1.439 | 359 | 738 | 8.281 |
| Salta | 938 | 1.900 | 1.471 | 829 | 1.358 | 2.839 | 1.833 | 374 | 1.780 | 1.580 | 14.902 |
| San Juan | 643 | 2.108 | 2.898 | 1.334 | 1.770 | 1.821 | 422 | 999 | 836 | 1.464 | 14.295 |
| San Luis | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 | 271 | 25 | 80 | 0 | 5 | 396 |
| Santa Cruz | 0 | 0 | 897 | 851 | 263 | 327 | 354 | 160 | 284 | 500 | 3.636 |
| Santa Fe | 76 | 2.048 | 4.887 | 1.947 | 655 | 610 | 399 | 656 | 431 | 463 | 12.172 |
| Sgo.del Estero | 267 | 2.967 | 1.364 | 1.253 | 900 | 1.570 | 1.752 | 1.596 | 1.236 | 727 | 13.632 |
| Tierra del Fuego | 0 | 0 | 357 | 757 | 279 | 462 | 95 | 381 | 278 | 213 | 2.822 |
| Tucumán | 618 | 2.199 | 1.277 | 1.245 | 1.002 | 1.981 | 2.751 | 2.479 | 2.187 | 1.415 | 17.154 |
| Totales | 20.290 | 32.571 | 42.414 | 32.808 | 34.185 | 28.407 | 27.667 | 28.075 | 19.875 | 24.724 | 291.016 |

Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda en base a las Auditorías de Dirección de Control de Gestión de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Gráfico 1: Viviendas y soluciones habitacionales, FONAVI y Plan Federal. 1977-2008.



Fuente: Rodulfo y Boselli, 2011, p. 8.

A esta cuestión, Ostuni (2007) agrega que dichas políticas sin articulación con el entorno, contribuyeron a profundizar la segregación socioespacial de los sectores populares. Los programas se concretaron en lugares donde el suelo urbano era más económico, en localizaciones periféricas, sin las conexiones necesarias con el resto de la ciudad. También, puede agregarse que las grandes beneficiadas por estas políticas fueron las empresas constructoras, quienes accedieron a la realización de los proyectos mediante las licitaciones correspondientes. Esto refleja una continuidad con respecto a las tradicionales políticas habitacionales, evidenciando la histórica relación entre el Estado y los empresarios más importantes de este rubro.

A su vez, otra falencia de estos programas fue la dificultad que tuvieron muchos adjudicatarios para regularizar la propiedad de su inmueble, una vez que los mismos fueron terminados y entregados. Esto ocasionó inconvenientes, como la falta de pago de las cuotas de reembolso o, también, los problemas propios de aquellas personas que poseen una tenencia precaria de su vivienda (Varela y Fernández Wagner, 2012).

Analizando lo sucedido en la Región Metropolitana de Buenos Aires, del Río (2009a) señala que la escasez de suelo urbano impulsó al Instituto de la Vivienda de la Provincia (IVBA) a implementar el programa “Tierra y Proyecto Urbano”, donde se resolvió que la adquisición de los predios donde se realizarían las obras del Plan Federal estuviese a

cargo de las empresas constructoras. Dicho criterio determinó que los nuevos conjuntos habitacionales obtengan una mala posición en la estructura socioespacial de la ciudad, incluso comparada con el lugar que ocupan las villas y los asentamientos que se generaron en estos mismos partidos, desde la década de 1990. De esta forma, se observa el reforzamiento de la segregación urbana, que se generó para la población adjudicataria de los programas de construcción de vivienda social, al delegar la gestión del suelo urbano a los mecanismos del mercado.

3.3.3 La implementación del Pro.Cre.Ar. y los efectos negativos de la especulación

Posteriormente, en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) se lanzó otra medida de gran impacto para la cuestión habitacional: el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.). La finalidad del mismo consistía en reorientar los recursos que anteriormente habían sido destinados al PFCV al subsidio de la demanda por medio de un programa de créditos, que se inició en el año 2012, con el Decreto Ley 912/12 (Ventura, 2015). Pero, fundamentalmente, la intención de esta medida era la de dinamizar al sector de la construcción y, de esta manera, contrarrestar la caída de la actividad económica, que se había producido en el país entre los años 2011 y 2012 (del Río, 2016).

Este programa preveía la asignación de 400.000 créditos en el lapso de cuatro años, con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda propia a una determinada proporción de la población, con cierto grado de solvencia:

“En particular, el Pro.Cre.Ar apunta a los sectores medios que en la última década sufrieron un proceso de inquilinización, dado el desfasaje de la relación entre el poder adquisitivo del salario, las condiciones hipotecarias y el alza del precio de los inmuebles” (del Río, 2016, p. 137).

Las condiciones que harían posible la incorporación de este sector social al programa de créditos hipotecarios serían: 1) la posibilidad de contar con tasas de interés fijas y subsidiadas, de entre el 2 y el 14%, que resultaban menores a la inflación y al resto de las opciones de créditos disponibles hasta el momento; 2) la extensión del plazo de pago de 20 a 30 años para la línea “construcción”, en el segmento de menores ingresos; 3) la flexibilidad para la adjudicación, que permitía el acceso al crédito para trabajadores que no se encontraban en relación de dependencia; 4) la decisión política de que el objetivo

del crédito sea la financiación de la vivienda familiar única y permanente; 5) la transparencia del proceso de asignación, que se realizó por sorteo; 6) la definición de otorgar los créditos de acuerdo a la ponderación de la distribución geográfica del déficit habitacional, los ingresos de los grupos familiares, las prioridades según la vulnerabilidad social de cada región, entre otras cuestiones (del Río, 2016).

En la etapa inicial el programa incluiría cuatro líneas: el desarrollo de proyectos urbanísticos, créditos para la construcción, para la ampliación y/o terminación y para la refacción de la vivienda. La iniciativa de los desarrollos urbanísticos consistía en la construcción de conjuntos habitacionales, conformados por viviendas multifamiliares o dúplex, realizados en tierras pertenecientes al Estado Nacional. Los mismos se llevarían a cabo en diferentes ciudades del país y tendrían como destinatarios a aquellos beneficiarios del crédito que no contaban con terreno propio. La construcción estaría a cargo de empresas privadas, que accederían a la ejecución del proyecto por medio de licitaciones, mientras que los adjudicatarios debían aportar una cierta cantidad de dinero durante el período de la construcción, para poder acceder a la vivienda. Por su parte, en la línea construcción, se exigía a los beneficiarios contar previamente con un terreno urbano, con los servicios y la infraestructura necesaria, o también se brindaba la posibilidad de realizar las obras en lotes pertenecientes a personas que tuvieran alguna relación de parentesco. Para agilizar la implementación del programa, se promovió la difusión de prototipos de vivienda en cada región del país, con el objetivo de minimizar los costos y facilitar la aprobación de los planos a los adjudicatarios (del Río, 2016).

Poco tiempo después del lanzamiento de esta política se observó una agudización de los efectos negativos de la especulación inmobiliaria, que se tradujo en una suba de los precios del suelo urbano y de los materiales de la construcción. Esto ocasionó que, en septiembre del año 2013, se pusieran en marcha dos líneas adicionales: una para la compra de terrenos y otra destinada a la adquisición de viviendas a estrenar. No obstante, del Río (2016) menciona que esta reformulación del programa no logró mitigar las consecuencias indeseadas, sino que más bien se evidenció que el incentivo a la compra de terrenos profundizó la especulación en relación al suelo urbano, mientras que la línea destinada a la adquisición de inmuebles se encontró con restricciones en la oferta. Frente a esta situación, debieron flexibilizarse los requisitos para la compra de viviendas e implementarse acciones conjuntas, entre distintos organismos del Estado, para disponer de tierras fiscales que estuvieran en condiciones de ser adquiridas por los

beneficiarios. El ANSES, por ejemplo, desarrolló medidas para superar el escollo de la falta de disponibilidad de suelo urbano, comprando tierras en diferentes ciudades del país, entre las cuales se incluyó Tandil. Ventura (2015) indica que el lanzamiento de estas últimas dos líneas se realizó sin prever una adecuada política de suelos, lo cual generó grandes dificultades para una efectiva implementación del programa en todas las ciudades argentinas.

3.3.4 La expansión de las modalidades de hábitat popular como consecuencia de la desregulación del mercado del suelo

Cravino, del Río y Duarte (2008) mencionan que, en las últimas décadas, en los 24 partidos que conforman el Conurbano Bonaerense la población residente en villas y asentamientos creció más rápido que la población total³⁹. Específicamente, el período 2001-2006, la informalidad urbana fue la forma principal de crecimiento poblacional del Área Metropolitana de Buenos Aires, ya que de cada cien nuevos habitantes en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, 60 se ubicaron en villas y asentamientos informales y los 40 restantes en la ciudad formal.

De esta manera, según Cravino (2014) en las últimas décadas se han producido algunos cambios importantes en relación a las características de la informalidad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires: en primer lugar, se destaca el crecimiento sostenido de la población residente en estos barrios desde la década de 1980, que implicó también el repoblamiento de algunas villas que habían sido erradicadas por la última dictadura militar; en segundo lugar, se aprecia un incremento de la proporción de habitantes inquilinos, que en Capital Federal supera el 50% en promedio; en tercer lugar, se identifican diferentes modalidades de intervención del Estado en estos espacios, que incluso suelen ser contradictorias; también es posible mencionar una creciente estigmatización por parte de medios hegemónicos de comunicación y funcionarios públicos, que asocian a estos asentamientos con drogas y delincuencia, y; finalmente, se percibe un aumento de problemas de inseguridad dentro de estos barrios, que resultan invisibilizados por afectar a habitantes considerados ilegales.

³⁹ Para la totalidad del período analizado (1981-2006) la población en villas y asentamientos creció en términos relativos 220% frente a un 35% de incremento poblacional en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense.

Estas tendencias no han logrado revertirse en períodos donde primaron gobiernos que intentaron desarrollar políticas con mayor intervención del Estado en materia social y económica, como sucedió durante el ciclo kirchnerista, entre 2003 y 2015, debido a que no se registraron modificaciones en las orientaciones liberales que regulan el acceso al suelo y a la vivienda. De este modo, a pesar del significativo incremento de la producción de vivienda social en este período, no se alcanzó a cubrir el déficit habitacional presente en los sectores populares, con lo cual continuó el proceso de expansión y crecimiento de las villas y los asentamientos. Cravino (2014) menciona que pueden identificarse tres tipos de intervenciones sobre las urbanizaciones autoproducidas. La primera, es aquella que se asocia con los gobiernos autoritarios, quienes intentaron erradicar las villas sin ofrecer ningún tipo de solución alternativa a sus habitantes. La segunda, conlleva el desplazamiento de la población residente en estos lugares a conjuntos habitacionales construidos por el Estado, una acción que es propia de paradigmas que confiaban en la capacidad de la planificación urbana para ordenar la ciudad. Finalmente, puede mencionarse una tercera opción, que consiste en la regularización dominial de las villas y asentamientos, que en ocasiones también se encuentra acompañada de la provisión de infraestructura urbana.

Existen diferentes relevamientos que dan cuenta de la dimensión de los asentamientos informales y de su distribución en el territorio. En primer lugar, el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios⁴⁰, realizado en 2016, identificó 854 asentamientos precarios, 415 villas y 316 barrios clasificados como “otros”, en la Provincia de Buenos Aires.

Desde la organización “Techo” se realizó un relevamiento de asentamientos informales⁴¹ que abarcó a gran parte del territorio argentino⁴². En él se señala que en la Provincia de Buenos Aires existen 1.352 asentamientos (entre villas y asentamientos

⁴⁰ Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

⁴¹ La organización define un asentamiento informal como un lugar habitado por ocho familias o más, con ausencia de servicios básicos y sin titularidad del suelo (Relevamiento de Asentamientos Informales 2016, Techo. Recuperado de: http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe_relevamiento_TECHO_2016.pdf

⁴² El relevamiento alcanzó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, la Provincia de Córdoba, el Gran Resistencia, parte de la Provincia de Misiones (Depto. Capital, Oberá, Eldorado y San Vicente), parte de la provincia de Salta (Orán, Rosario de la Frontera, Gran Salta y Tartagal), el Área Metropolitana de Rosario, San Miguel de Tucumán, El Alto Valle de Río Negro, el Alto Valle de Neuquén, Plaza Huincul Cutral-Co y Arroyito.

precarios), que incluyen a 397.705 familias. Mientras que a nivel nacional se registraron 2.432 asentamientos, en donde habitan 650.685 familias (TECHO, 2016).

A su vez, el Decreto Nacional 358⁴³ del año 2017, que crea el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (ReNaBaP), reconoce la existencia de más de 4.300 asentamientos informales en todo el país. Al mismo tiempo, el texto indica que esos espacios residenciales albergan unos 500.000 hogares en situación de tenencia irregular, que aglutinan alrededor de dos millones de personas. Esta medida resultó de fundamental importancia para el comienzo de un proceso de regularización dominial de los habitantes de los asentamientos informales, ya que estableció la entrega de certificados de vivienda para todas las familias relevadas como un antecedente para una futura legalización de su situación (Decreto 358/17).

3.3.5 La Ley Provincial de Acceso Justo al Hábitat: una norma que surge desde las organizaciones sociales

La Ley Provincial N°14.449 de Acceso Justo al Hábitat, constituyó el resultado de un largo proceso de debate y construcción colectiva, impulsado por distintas organizaciones sociales que surgieron desde los barrios populares⁴⁴. Por eso se considera que dicha norma puede entenderse como un producto de los actores que construyen la ciudad desde la lógica de las necesidades sociales. La normativa fue sancionada en la legislatura bonaerense en noviembre de 2012 y demoró casi un año en ser publicada en el Boletín Oficial, a causa de la presión que ejercieron los empresarios inmobiliarios y otros grupos de poder, que no acordaban con las herramientas de intervención sobre el mercado de tierras que se implementarían a partir de su reglamentación.

Según el artículo 1°, el principal objetivo de la Ley es la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable. Establece, además, en el artículo 10°, cuatro principios rectores para la aplicación de las políticas relacionadas con el hábitat: el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Asimismo, la

⁴³ Publicado en el Boletín Oficial el 23 de mayo del año 2017.

⁴⁴ Principalmente el FOTIVBA (Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires) y Madre Tierra.

normativa provee a los municipios de una serie de herramientas que les permiten regular el mercado del suelo, incluyendo la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística. (Ley de Acceso Justo al Hábitat, N°14.449, Provincia de Buenos Aires, 2013).

También la Ley prevé el desarrollo de estrategias para la integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios⁴⁵, el fomento de crédito para la mejora del hábitat⁴⁶, el establecimiento de zonas para la promoción del hábitat social, la generación de lotes con servicios y el incentivo a la participación ciudadana y a la gestión democrática de la ciudad mediante la conformación de órganos o instancias formales que aglutinen a múltiples actores. Asimismo, crea el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, atribuyéndole funciones de consulta y asesoramiento sobre las políticas y programas generados en el marco de la ley.

La implementación de estas herramientas ha evidenciado un ritmo muy lento, variando sustancialmente de acuerdo a los municipios considerados. En este sentido, Bustos (2016) evalúa los avances registrados luego de tres años de publicada la Ley, indicando que las escasas medidas que se pusieron en práctica las efectuaron, en su mayoría, los distritos del Conurbano Bonaerense. El fomento de créditos para el mejoramiento del hábitat se implementó mediante el desarrollo de tres líneas: 1) un programa de financiamiento para la generación de infraestructura y equipamiento en los barrios, 2) microcréditos para la construcción, refacción y/o ampliación de viviendas familiares y 3) subsidios destinados a ONGs para el financiamiento de proyectos habitacionales y de urbanización. En lo que respecta a la primera línea, durante los años 2014 y 2015, se otorgaron 25 subsidios a los municipios de la RMBA, que en conjunto alcanzaron \$131.884.083. En ese mismo período, se entregaron microcréditos por un total de \$8.970.000, beneficiando a 2.500 familias. Finalmente, para la tercera línea se destinaron \$8.540.407 a subsidios para ONGs, con el objetivo de financiar sus proyectos habitacionales.

Algunos municipios también han desarrollado acciones para generar lotes con servicios, aunque el alcance de estas medidas es todavía bastante acotado. Entre 2014 y 2015, se

⁴⁵ Se crea también el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios.

⁴⁶ Para ello se crea el Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, el cual recibe, entre otros ingresos, una contribución del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario a los terrenos baldíos.

produjeron un total 3.738 lotes con servicios en toda la RMBA, destacándose en Partido de La Plata, donde se realizaron 1.753. La Ley establece algunas modificaciones con respecto a las restricciones que imponía el Decreto 8.912, permitiendo que las dimensiones de los terrenos sean menores y posibilitando la provisión progresiva de los servicios, es decir, accede a la aprobación de loteos que cuenten con planes de obras donde se indique la forma en que se completará el proceso de construcción de la infraestructura urbana (Bustos, 2016).

También son pocos los municipios que implementaron normativas para el recupero de plusvalías urbanas y algunos de ellos ya contaban con ordenanzas anteriores a la sanción de la Ley. Con respecto a este punto, vale aclarar que la Corte Suprema de Justicia estableció que el impuesto puede oscilar en un rango de entre un 10 y un 33% del incremento del valor del inmueble. Asimismo, se han llevado a cabo algunas experiencias de consorcios urbanísticos, que surgen de la asociación entre uno o más actores privados y el Estado (provincial o municipal). El objetivo de estos consorcios es el desarrollo de áreas urbanizadas, para lo cual se requiere que una de las partes pueda poner a disposición una porción de suelo y las otras contribuyan con mano de obra o infraestructura. De esta forma, una vez concluido el proyecto, a cada actor participante le corresponde una determinada cantidad de las unidades edificadas (Bustos, 2016).

3.4 ¿Un nuevo momento de urbanización neoliberal?

La llegada de la alianza Cambiemos al gobierno, en diciembre de 2015, provocó un cambio de rumbo en la política económica, implementando, en un breve lapso de tiempo, un conjunto de medidas que beneficiaron a los sectores más concentrados de la economía y, al mismo tiempo, tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de vida de la mayor parte de la población, especialmente en los sectores asalariados, en los trabajadores informales y en los grupos sociales vulnerables. Entre esas políticas se destacan la devaluación del peso, el aumento tarifario, la eliminación de las retenciones a la exportación de los *commodities*, la suba de la tasa de interés, la liberación a los movimientos de capitales y la apertura del mercado (Manzanelli, 21/12/2015). Este contexto, actuó favoreciendo el desarrollo de la especulación financiera en detrimento de la inversión productiva y, como resultado, se generó una acelerada fuga de capitales,

un fuerte déficit comercial y de cuenta corriente, que se cubrió con un permanente endeudamiento externo.

En este contexto, las políticas relativas al urbanismo y a la vivienda también sufrieron importantes modificaciones, que se evidenciaron, especialmente, en la fuerte reestructuración que sufrió el programa de créditos hipotecarios. Si el período de la urbanización neodesarrollista presentó una serie de continuidades y rupturas con respecto a los principios que rigieron la urbanización en el último cuarto del siglo XX, los años transcurridos desde 2015 hasta la actualidad parecen evidenciar un retorno sin demasiados matices a las ideas rectoras del neoliberalismo. Sin embargo, como expresan Theodore, Peck y Brenner (2009) sería necesario prestar atención al “neoliberalismo realmente existente”, analizando el desarrollo de las políticas actuales sobre la base de los legados institucionales que permanecen de los momentos anteriores.

3.4.1 Del programa Pro.Cre.Ar. a los créditos UVA

A partir del año 2016, con la asunción del gobierno de Mauricio Macri, el programa de créditos Pro.Cre.Ar. tuvo importantes modificaciones. En el primer año de la nueva gestión, los créditos se limitaron únicamente a la financiación de la compra de viviendas nuevas o usadas, eliminando las líneas que tenían por objetivo la construcción, la refacción y la ampliación de los inmuebles. Otro cambio significativo, fue la decisión de subsidiar el capital inicial⁴⁷ en lugar de la tasa de interés. El mismo sería indexado por el índice UVI, más una tasa de interés del 5%. La Unidad de Vivienda (UVI) comenzó a implementarse por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en abril de 2016, con el objetivo de calcular la actualización de la cuota de los créditos hipotecarios⁴⁸. Dicha variable se obtenía a través de la estimación del promedio ponderado del valor del metro cuadrado de construcción, en seis ciudades⁴⁹ del país tomadas como referencia. La UVI se definió, en ese entonces, como la milésima parte de ese valor.⁵⁰ (Dellatore, 11/07/2016). No obstante, a los pocos meses el BCRA decidió reemplazar la UVI por la UVA (Unidad de Valor Adquisitivo), un índice de similares características que tomaría el mismo valor inicial que la UVI, pero que se

⁴⁷ En 2016, se subsidiaría hasta un 30% del valor del crédito a recibir, con un límite de 300 mil pesos.

⁴⁸ Este modelo fue tomado de Chile, donde se calcula la actualización de sus créditos hipotecarios mediante la Unidad de Fomento.

⁴⁹ Las ciudades seleccionadas fueron: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Salta, Paraná y Santa Fe.

⁵⁰ El 31 de marzo de 2016, una UVI equivaldría a 14,053 pesos.

actualizaría por el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), elaborado por esta misma institución, por medio del Índice de Precios al Consumidor (IPC)⁵¹. La UVA no solamente se utilizaría por los bancos para realizar préstamos hipotecarios, sino que también se transformaría en una opción para que los ahorristas pudieran realizar depósitos bajo esta modalidad (Donovan, 16/09/2016).

El nuevo mecanismo de créditos hipotecarios que se ajustan por inflación, transfiere el riesgo crediticio a los deudores y asegura a los bancos una rentabilidad al ofrecer préstamos a muy largo plazo, donde las cuotas se actualizan mes a mes y el capital es ajustado de acuerdo a la evolución de la UVA. Con lo cual, si en el lapso de tiempo en el cual se produce el pago del crédito la inflación supera al incremento de los salarios, los deudores experimentan una extensión del plazo del pago de la deuda y también un incremento del capital adeudado⁵²(Dellatore, 11/07/2016).

A diferencia de la etapa anterior, donde sólo los bancos públicos estaban habilitados para gestionar los créditos, desde el relanzamiento del programa también se autorizó a los beneficiarios a optar por bancos privados. Además, se modificó la modalidad de asignación, abandonando el mecanismo del sorteo e implementando un sistema de puntaje, donde la Secretaría de Vivienda se encarga de evaluar el grado de vulnerabilidad de los aspirantes. En cuanto al perfil de los destinatarios, los préstamos se destinaron a personas de entre 18 y 55 años, trabajadores en relación de dependencia, autónomos o monotributistas, que contasen con un ingreso igual o superior a dos salarios mínimos y una antigüedad laboral de un año o más (Dellatore, 11/07/2016).

En 2017, el gobierno incorporó nuevas líneas al programa, que habilitaron nuevamente la toma de préstamos para la construcción, aunque bajo la modalidad de ajuste por inflación. Además de esta posibilidad, también se incluyeron las líneas de créditos para lotes con servicios, para la adquisición de viviendas en desarrollos urbanísticos y los microcréditos. Asimismo, también se generó el crédito “Puente”, para la adquisición de una propiedad de mayor valor a la que ya poseía el adjudicatario y los créditos UVA para los desarrolladores, con el objetivo de financiar proyectos de construcción de

⁵¹ El 3 de noviembre de 2018, según el BCRA, la UVI poseía un valor de \$28,47 y la UVA \$28,33.

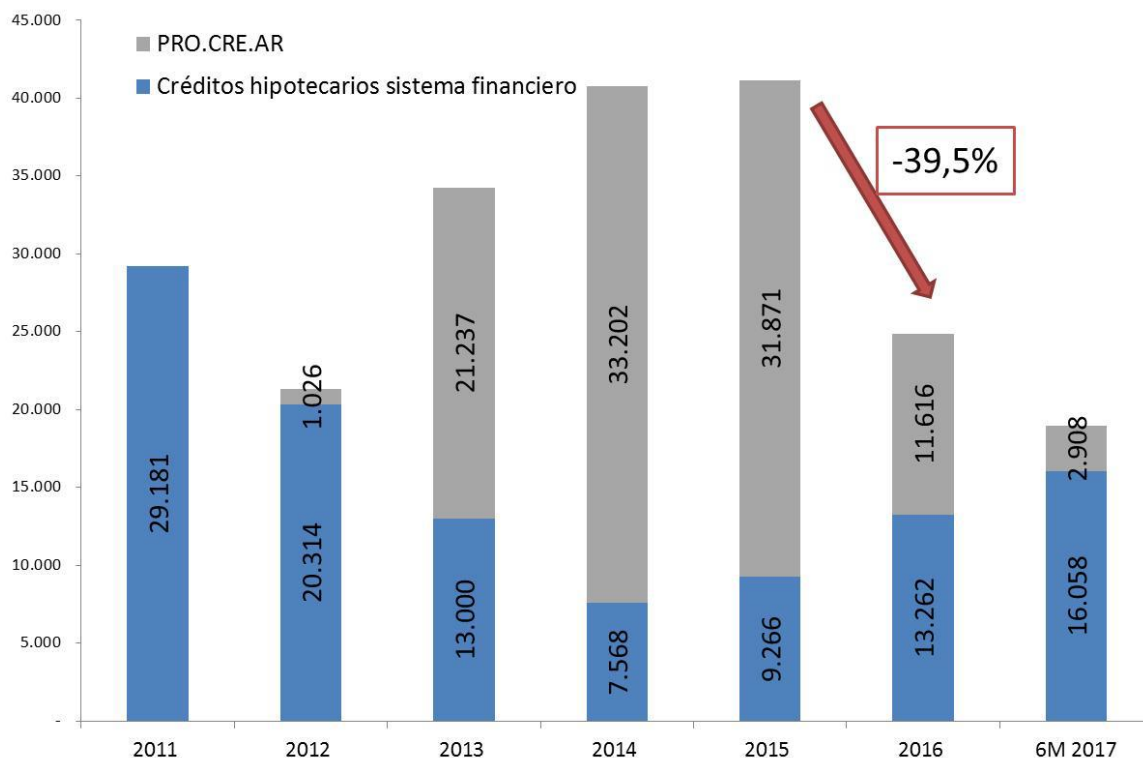
⁵² Incluso puede suceder que luego de transcurrido cierto tiempo del otorgamiento del crédito, si la inflación supera los ingresos de la persona que contrajo el préstamo, el capital adeudado sea mayor que el dinero prestado inicialmente. Esto ocurre porque el crédito no se toma ni en pesos ni en dólares sino en unidades indexadas, que son las que finalmente determinan la cantidad de dinero a devolver.

complejos habitacionales. Hacia fines de este año, se lanzó también “Procrear Ahorro Joven”, una variante del programa destinada a personas de entre 18 y 35 años, donde, a diferencia de las otras líneas, no se le exigió al beneficiario la condición de contar con un ahorro equivalente al 10% del valor de la propiedad. En su reemplazo, se propuso que los adjudicatarios del crédito realicen un plazo fijo UVA durante doce meses, hasta alcanzar un ahorro equivalente al 5% del inmueble a adquirir.

De forma paralela, desde 2016 el gobierno de la alianza Cambiemos también fomentó el acceso a los créditos hipotecarios bajo la modalidad de ajuste por inflación, por fuera del programa PRO.CRE.AR., con el objetivo de dinamizar el mercado inmobiliario y, de esta manera, reactivar la actividad económica. La diferencia entre los créditos tomados bajo el programa PRO.CRE.AR y aquellos que se adquieren de manera particular, es que estos últimos no cuentan con el subsidio al capital inicial otorgado por el Estado Nacional.

A raíz de esta política, los créditos hipotecarios otorgados por el sistema financiero crecieron significativamente desde la implementación de la modalidad de ajuste por inflación. A poco más de un año de haberse lanzado esta política, los bancos habían destinado un total de 5.000 millones de pesos a los créditos hipotecarios en UVAs (Banco Central de la República Argentina, 24/04/2017). No obstante, el auge actual del crédito hipotecario implicó modificaciones en el destino de los recursos y en las tasas de interés, que generaron un menor impacto en la actividad económica y situaciones más riesgosas para los deudores. En el Gráfico 2 se observa el monto de los créditos hipotecarios otorgados por sistema financiero y por el programa PRO.CRE.AR, desde el año 2011 y hasta el primer semestre de 2017. Vale aclarar que para comparar los valores a través del tiempo, las sumas aparecen expresadas en pesos constantes de julio de 2017 (CIFRA-CTA, 2017).

Gráfico 2: Montos operados por préstamos hipotecarios a personas físicas en moneda nacional y montos de préstamos y/o subsidios para la vivienda otorgados a través del Programa PRO.CRE.AR. 2011 a junio de 2017 (en millones de pesos de julio de 2017).

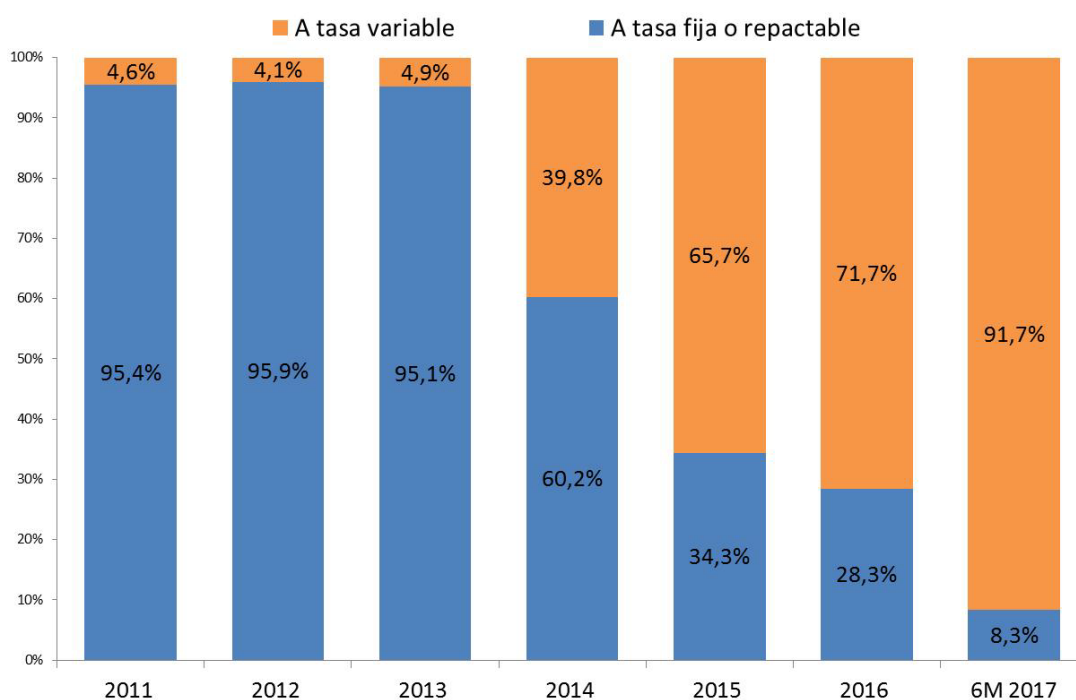


Fuente: CIFRA-CTA (2017, p. 10).

En contraposición a los créditos hipotecarios tradicionales (aquellos que poseen una tasa de interés semi-fija, variable o combinada), los créditos ajustados por inflación tienen la ventaja de contar con menores requisitos para la adjudicación y con cuotas iniciales accesibles, muy similares a las del pago de un alquiler. Esto puede generar la ilusión de constituirse en una opción válida para los sectores trabajadores que encuentran restringida la posibilidad de acceder a los créditos hipotecarios convencionales. Sin embargo, en contextos de inestabilidad económica y altos índices de inflación, como suelen predominar en la Argentina, existe un importante riesgo de que los préstamos se vuelvan impagables si los incrementos en los ingresos de los trabajadores quedan muy por debajo de los niveles de inflación. En el Gráfico 3 puede visualizarse cómo se ha modificado la proporción de créditos otorgados a tasas fijas y a tasas variables en los últimos años en la Argentina, a raíz de la consolidación del fomento de los préstamos

ajustados por inflación. Cabe mencionar que estos datos no incluyen a los créditos que se generaron dentro del programa PRO.CRE.AR.

Gráfico 3: Composición de los montos operados por préstamos hipotecarios a personas físicas en moneda nacional, según tipo de tasa de interés. 2011 a junio de 2017 (en porcentajes).



Fuente: CIFRA-CTA (2017, p. 5).

Hasta el momento, los créditos hipotecarios parecen constituir el único eje sobre el que se basa la política habitacional de actual gobierno. A diferencia de lo ocurrido en la gestión que transcurrió entre los años 2003 y 2015, no se concibe a la construcción como una actividad que pueda actuar de manera contra-cíclica en momentos de retracción de la economía, con lo cual la creación de conjuntos habitacionales financiados por organismos estatales no reviste la relevancia que tuvo en otros momentos.

El ejercicio realizado para identificar la importancia que adquirieron las tres lógicas de producción del hábitat en las ciudades argentinas a lo largo del tiempo, permite establecer algunos lineamientos generales para contextualizar lo ocurrido en la ciudad

de Tandil, donde también se observa que la generación de espacios residenciales por medio de procesos de desmercantilización estatal y de desmercantilización social han tenido distinta relevancia de acuerdo al momento analizado. No obstante, se requiere prestar atención en las particularidades que asumen estos procesos en el marco de una ciudad intermedia y de acuerdo al lugar que ocupa en la red urbana del centro de la Provincia de Buenos Aires.

CAPÍTULO 4

LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO TANDILENSE POR MEDIO DE LA LÓGICA RENTISTA DEL MERCADO

La actividad de la construcción y el mercado inmobiliario en la ciudad de Tandil no resultaron ajenos a las dinámicas registradas en el contexto nacional. Desde comienzos del siglo XXI, se observaron importantes cambios en el tipo de inmuebles desarrollados por los empresarios del sector, lo cual también tuvo su expresión particular en cada barrio y lugar del ejido urbano. Al mismo tiempo, se destacaron algunas especificidades, propias de una ciudad intermedia, que cumple determinadas funciones en la red urbana del Sudeste de la Provincia de Buenos Aires. Este proceso fue acompañado por una valorización del medio natural, constituido por las sierras y la incorporación de algunos de sus elementos a los proyectos residenciales y recreativos desarrollados para ciertos sectores sociales.

4.1 Mercado inmobiliario y actividad de la construcción en la ciudad de Tandil a inicios del siglo XXI

Una vez superados los momentos más complejos de la crisis por la que atravesó la Argentina a comienzos del siglo XXI, el mercado inmobiliario comenzó a experimentar un período de fuerte expansión, que superó, incluso, al crecimiento del PBI. Mientras que este último se incrementó un 34% entre los años 2003 y 2009, el sector inmobiliario lo hizo en un 82,5%, de acuerdo al índice ISAC⁵³ (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011). Entre los factores más relevantes que permiten explicar esta situación se encuentra la desconfianza que se generó hacia las instituciones bancarias luego del episodio conocido como “corralito”, dando lugar a una migración de inversiones desde los activos financieros a los bienes inmuebles. Asimismo, otras variables que también colaboraron para dinamizar la actividad fueron el bajo costo de la mano de obra, la

⁵³ Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción.

rentabilidad otorgada por este tipo de inversiones y la alta liquidez presente en el mercado interno. Esto último se asocia con el incremento de los precios de los *commodities* que el país exporta al mercado internacional y que posibilitó la generación de un excedente que provenía de la renta extraordinaria de esos productos (Pertierra Cánepa y Pantanetti, 2011).

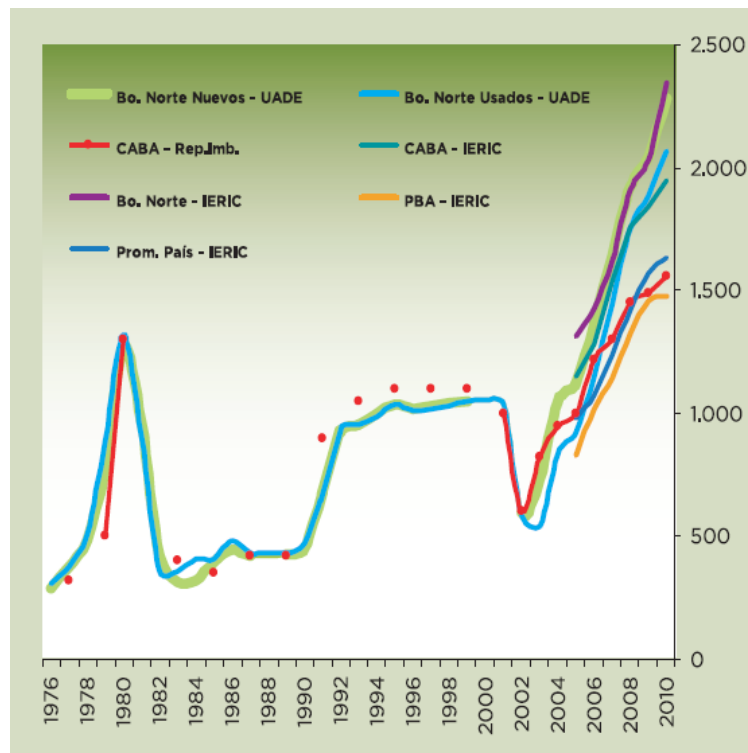
La escalada de precios que se registró en los bienes inmuebles y en el suelo urbano en estos años (Gráfico 4) puede ligarse a los valores de los *commodities*, debido a que parte de los ingresos que se obtuvieron mediante su exportación se redirigieron a inversiones inmobiliarias. De esta manera, el incremento de los valores no estaría relacionado con la formación de burbujas especulativas, como sí ocurrió en los mercados de los países desarrollados, sino a la generación de un escenario más favorable para el país en lo que respecta a los términos de intercambio en el mercado internacional y a un incremento del promedio de ingreso por habitante (Nota Técnica N°43 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, 2011).

La situación del mercado inmobiliario en la ciudad de Tandil, durante el período estudiado, acompañó las mismas tendencias que se registraron a escala nacional. Según la Tabla 4, en los años posteriores a la salida de la convertibilidad se evidenció un importante crecimiento de la actividad de la construcción, que se reflejó en el incremento de los metros autorizados para la realización de obras por parte del Municipio. De acuerdo a un informe de coyuntura realizado por la consultora Garrido & Asociados⁵⁴ para la ciudad de Tandil en el año 2008, el dinamismo del sector estuvo basado en la realización de desarrollos inmobiliarios que se financiaron, en mayor medida, con recursos provenientes del ahorro y con escasos o nulos aportes de las instituciones bancarias. Asimismo, se destaca que la oferta de inmuebles durante esos años comenzó a orientarse, paulatinamente, hacia los sectores sociales de mayores recursos. La expansión de la actividad de la construcción comenzaría a encontrar un límite a partir del año 2007, donde se registraría un leve retroceso de los metros autorizados, y, ya en 2009, se observaría una caída más pronunciada. La desaceleración que se produjo en el año 2007 se relaciona con el hecho de que el sector de la construcción comenzó a operar al límite de su capacidad y, también, a causa de la

⁵⁴ Garrido & Asociados, 18/06/2008. *Análisis sectorial de la construcción. Información general y de Tandil en particular*. Recuperado de: <https://www.garridoyasociados.com.ar/new/images/construccion.pdf>

reducción de la rentabilidad que produjo el incremento de los costos. Esto último se encuentra íntimamente asociado a la suba de los precios de la mano de obra y de los insumos, al encarecimiento del suelo urbano, al difícil acceso a los créditos hipotecarios y a la agudización de la brecha entre los salarios y los precios de los inmuebles.

Gráfico 4: Precio de los inmuebles en dólares por metro cuadrado, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Argentina. 1976-2010.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011, p. 7.

Tabla 4: Metros cuadrados autorizados por la Municipalidad de Tandil, según el tipo de obra, cantidad y metros cuadrados. Período 2000-2009.

| Tipo de obra | Nuevas | | Incorporados | | Ampliaciones | | Reformas | | Totales | |
|--------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| | <u>Cant.</u> | M ² | <u>Cant.</u> | M ² | <u>Cant.</u> | M ² | <u>Cant.</u> | M ² | <u>Cant.</u> | M ² |
| 2000 | 126 | 23 455 | 466 | 51 757 | 70 | 5 994 | 9 | 912 | 671 | 82 120 |
| 2001 | 103 | 19 931 | 232 | 21 609 | 44 | 4 572 | 14 | 2 568 | 393 | 48 681 |
| 2002 | 135 | 24 957 | 245 | 23 106 | 41 | 7 022 | 9 | 13 105 | 430 | 68 190 |
| 2003 | 158 | 34 728 | 256 | 25 953 | 64 | 6 161 | 12 | 3 007 | 490 | 69 851 |
| 2004 | 200 | 46 143 | 303 | 42 953 | 106 | 14 113 | 21 | 382 | 630 | 103 291 |
| 2005 | 327 | 88 888 | 371 | 34 168 | 138 | 24 725 | 32 | 8 540 | 868 | 156 423 |
| 2006 | 307 | 92 733 | 364 | 39 849 | 160 | 29 545 | 11 | 1 301 | 842 | 163 430 |
| 2007 | 278 | 83 201 | 390 | 44 168 | 151 | 18 985 | 14 | 1 316 | 833 | 147 671 |
| 2008 | 418 | 96 065 | 371 | 61 547 | 189 | 35 995 | 22 | 5 760 | 1000 | 199 369 |
| 2009 | 238 | 54 328 | 293 | 37 713 | 127 | 24 152 | 19 | 4 248 | 677 | 120 443 |

Fuente: Auguste y Seffino (2013).

A su vez, el informe menciona otras variables que intervinieron para frenar el crecimiento de la actividad de la construcción, entre ellas, el aumento de las restricciones que impuso el Municipio para la aprobación de proyectos residenciales con múltiples viviendas, la escasez de mano de obra calificada, la insuficiencia de espacios urbanos para el desarrollo de los proyectos inmobiliarios y las dificultades que se generaron para incrementar la oferta de inmuebles ante una demanda que se mantenía estable. También se señala que la inflación y la ausencia de programas de créditos hipotecarios comenzaron a constituir importantes obstáculos para mantener el dinamismo de la actividad y se manifiesta la incertidumbre sobre las consecuencias que generaría el conflicto entre las entidades agrarias y el gobierno nacional, que en ese momento estaba en su punto más álgido. Sin dudas, estos factores, sumados a los efectos de la crisis financiera internacional que se desató en el año 2008, son los que explican el descenso en la cantidad de metros autorizados por el Municipio en 2009.

Otros datos complementarios, brindados por los informes trimestrales sobre la coyuntura económica de la ciudad de Tandil, realizados por la Facultad de Ciencias Económicas (UNCPBA), indican que en el tercer trimestre del año 2007 se observaron importantes dificultades para cerrar operaciones inmobiliarias, debido al escenario de

incertidumbre generado por las elecciones presidenciales que se desarrollarían en octubre de aquel año⁵⁵. Mientras tanto, en el segundo trimestre de 2009, se destaca la paralización del mercado inmobiliario, observándose sólo cierto dinamismo en el alquiler de departamentos pequeños. Se señala además, la rigidez de los precios, que se mantuvieron altos a pesar de las dificultades para concretar las transacciones⁵⁶. En las Tablas 5, 6 y 7, puede visualizarse el crecimiento de los precios de los productos inmobiliarios, durante los primeros años que continuaron a la crisis de 2001. Del análisis de las mismas también se deduce que los precios en la ciudad de Tandil siempre estuvieron por encima de los valores promedios de otras localidades del interior de la Provincia de Buenos Aires.

Tabla 5: Precio por metro cuadrado de inmuebles urbanos. Casa céntrica en Provincia de Buenos Aires y Tandil. Años 2002 a 2005. Expresado en pesos.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------|------|------|-------|-------|
| Promedio Prov. Bs. As | 732 | 778 | 922 | 1.128 |
| Promedio Conurbano | 831 | 859 | 1.021 | 1.295 |
| Promedio Interior Prov. | 684 | 740 | 873 | 1.031 |
| Tandil | 800 | 914 | 1.074 | 1.430 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Operadores Inmobiliarios, Provincia de Buenos Aires, 2004, 2005.

⁵⁵ Indicadores de coyuntura económica de Tandil, año VII, N°28. Recuperado de: http://www.usinatandil.com.ar/informesUNC/pdf/informe_28.pdf

⁵⁶ Indicadores de coyuntura económica de Tandil, año X, N°35. Recuperado de: http://www.usinatandil.com.ar/informesUNC/pdf/informe_35.pdf

Tabla 6: Precio por metro cuadrado de inmuebles urbanos. Departamento Céntrico en Provincia de Buenos Aires y Tandil. Años 2002 a 2005. Expresado en pesos.

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------|------|------|-------|-------|
| Promedio Prov. Bs. As | 821 | 878 | 1.039 | 1.280 |
| Promedio Conurbano | 937 | 939 | 1.116 | 1.419 |
| Promedio Interior Prov. | 749 | 840 | 994 | 1.175 |
| Tandil | 972 | 986 | 1.240 | 1.430 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Operadores Inmobiliarios, Provincia de Buenos Aires, 2004, 2005.

Tabla 7: Precios por metro cuadrado de inmuebles urbanos. Terreno Céntrico en Provincia de Buenos Aires y Tandil. Años 2002 a 2005. Expresado en pesos.

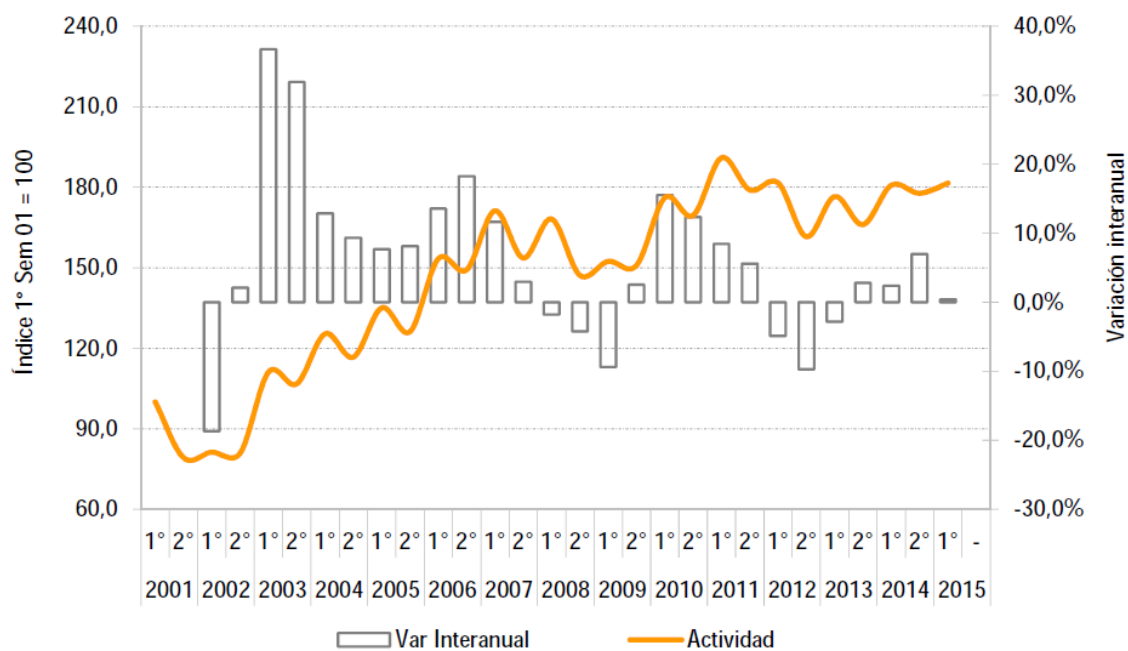
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------------------------------|------|------|------|------|
| Promedio Prov. Bs. As | 133 | 147 | 182 | 246 |
| Promedio Conurbano | 227 | 230 | 288 | 342 |
| Promedio Interior Prov. | 87 | 106 | 129 | 182 |
| Tandil | 173 | 168 | 200 | 243 |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Operadores Inmobiliarios, Provincia de Buenos Aires, 2004, 2005.

Los datos relevados de distintas fuentes acerca del comportamiento del mercado inmobiliario y de la actividad de la construcción, tanto a nivel local como provincial, para los años posteriores a 2009, dan cuenta de una dinámica similar a la que Baer y Kauw (2016) identificaron para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir, que también se observa un período de importante crecimiento hasta comienzos de 2008, luego un estancamiento o decrecimiento hasta fines de 2009, seguido por otro breve período de crecimiento hasta fines de 2011 y un nuevo momento de estancamiento o parálisis de 2012 hasta 2015. El Gráfico 5 muestra el índice de actividad del sector

inmobiliario de la Provincia de Buenos Aires entre 2001 y 2015, pudiéndose ver estas variaciones a lo largo del período. Lo mismo sucede con el Gráfico 6, que da cuenta del índice de la Actividad de la Construcción entre enero de 2003 y julio de 2017.

Gráfico 5: Índice de Actividad del Sector Inmobiliario de la Provincia de Buenos Aires. Base 1° semestre de 2001=100. Período: 1° semestre de 2001- 1° semestre de 2015.



Fuente: Encuesta Provincial a Operadores Inmobiliarios 2015. Dirección Provincial de Estadística.

Gráfico 6: Índice Provincial de la Actividad de la Construcción, enero de 2003 a julio de 2017.
Base enero 2003=100.



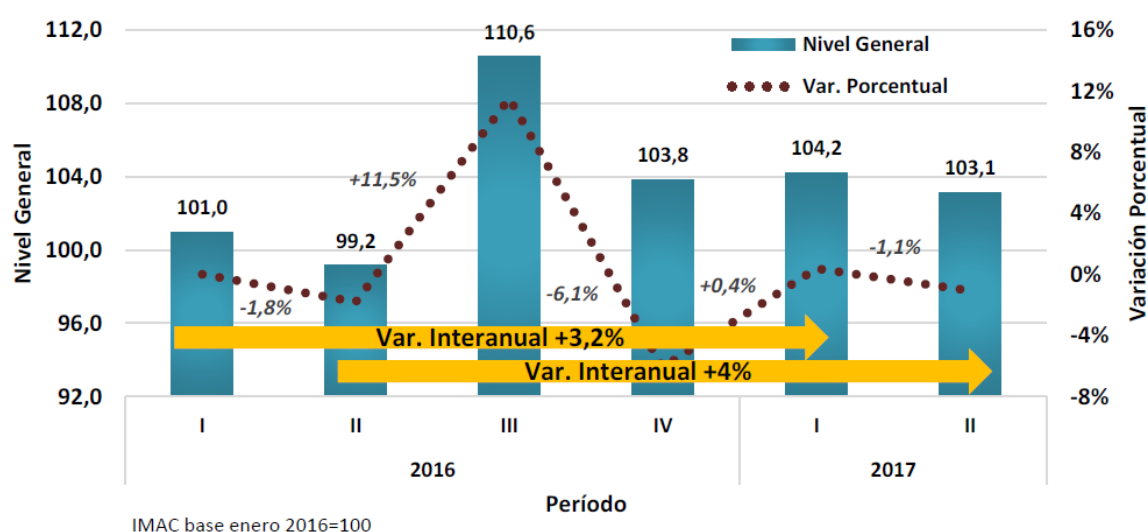
Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas.

El amesetamiento de la actividad que transcurre a partir del año 2012 coincide con el ciclo económico de la economía nacional, que también deja atrás los años de bonanza y crecimiento para ingresar en un período de estancamiento. Las operaciones inmobiliarias registradas en la Provincia durante el año 2012 cayeron un 12,4% en comparación con el año anterior, mientras que en Tandil, según el Presidente del Centro de Martilleros, descendieron hasta un 40% (Nueva Era, 12/02/2013). Durante los años siguientes, el mercado inmobiliario local continuó con la misma tendencia, especialmente en las operaciones de venta. Por su parte, el dinamismo de la población estudiantil universitaria posibilitó mantener activo el alquiler de departamentos y viviendas pequeñas, mientras que la migración de personas de alto poder adquisitivo, provenientes de las grandes ciudades, demandó viviendas de mayor tamaño (El Eco de Tandil, 15/02/2015, p. 7).

El cambio de signo político que se produjo en el Poder Ejecutivo Nacional, en diciembre de 2015, conllevaría a la eliminación de las restricciones para la compra de dólares, las cuales, según varios actores del sector, constituían uno de los principales escollos para la reactivación de las operaciones. Sin embargo, esta medida no impulsó un nuevo período de crecimiento de la actividad inmobiliaria, más bien el mercado local mantuvo la misma tendencia de parálisis que venía caracterizándolo desde el año 2012

(ABC HOY, 30/10/2016). En 2017, se observó una leve mejoría producto del incremento de los créditos hipotecarios otorgados, lo cual repercutió en una mayor demanda de departamentos y viviendas de categoría estándar (El Eco de Tandil, 5/08/2017). Este dato también fue registrado por el Índice Municipal de la Actividad de la Construcción (IMAC), el cual marcó para el segundo trimestre de 2017 un crecimiento del 4% en relación con el mismo período del año anterior (Gráfico 7).

Gráfico 7: Índice Municipal de la Actividad de la Construcción (IMAC). Evolución trimestral, 1° trimestre de 2016 a 2° trimestre de 2017.



Fuente: Dirección de Estadísticas Municipal de Tandil.

No obstante, los desequilibrios macroeconómicos experimentados a escala nacional a partir del segundo trimestre de 2018, frenaron nuevamente las inversiones. Este estancamiento se reflejó, principalmente, en la construcción de un escaso número de viviendas unifamiliares y de complejos habitacionales. Asimismo, comenzaron a observarse importantes problemas en las obras financiadas mediante los créditos hipotecarios, debido a que el incremento de la inflación generó que muchos adjudicatarios no pudieran cumplir con las exigencias pactadas. Concretamente, el Colegio de Arquitectos de la ciudad de Tandil recibió, en el primer semestre de 2018, 350 expedientes para el trámite de visado, un número similar al del año anterior. La mayor parte de los mismos correspondió a obras de ampliación o terminación de

viviendas, mientras que un porcentaje pequeño estuvo destinado a la realización de nuevos inmuebles (El Eco de Tandil, 1/07/2018, p. 6).

4.2 Auge inmobiliario: factores locales y extra-locales que explican el desarrollo de las inversiones realizadas en los últimos quince años en Tandil

La mayoría de los promotores inmobiliarios y los empresarios de la construcción entrevistados, trece sobre un total de veintidós, coincidieron que en Tandil se produjo un importante crecimiento inmobiliario luego de la salida de la convertibilidad. Al indagar sobre las razones que explican esta situación, los informantes clave reconocieron factores relacionados con el contexto nacional y otras variables de orden local. Dentro de los primeros, se destacó la recuperación económica que experimentó el país luego de la crisis de los años 2001-2002 y, en lo que respecta a las segundas, se enfatizó en la relativa cercanía que posee la ciudad con respecto a la RMBA, además de la diversidad de su estructura económica, la calidad de vida, el impulso que registró la actividad turística y la presencia de diferentes instituciones de enseñanza superior (Tabla 8).

Algunos entrevistados mencionaron que en los primeros años que sucedieron a la salida de la convertibilidad se generaron determinadas condiciones que permitieron alcanzar altos grados de previsibilidad frente a las inversiones realizadas. Concretamente, se destacan los bajos niveles de inflación predominantes hasta el año 2007 y la existencia de un sector social con capacidad de ahorro, que se convirtió en el principal demandante de inmuebles. Por ejemplo, el Empresario de la Construcción 1⁵⁷, explicó que con sus socios, en la década de 1990, desarrollaron proyectos de círculos cerrados de vivienda, que funcionaban como planes de ahorro, donde las personas pagaban una cuota y mensualmente se sorteaba la adjudicación de un inmueble. Sin embargo, con el fin de la paridad cambiaria, debieron redefinir la modalidad de trabajo, reorientándose hacia demandas más específicas. El entrevistado lo expresaba de la siguiente manera:

⁵⁷ Con el objetivo de preservar las identidades de los entrevistados, en el cuerpo de la tesis se menciona a cada empresario de la construcción con un número. En el anexo se detalla el nombre de los informantes clave. La misma decisión se tomó para los martilleros y para las personas entrevistadas en los negocios inmobiliarios.

“La gente que tenía cierto poder adquisitivo y quería invertir, quería tener un número exacto, entonces a partir de ahí arrancó lo que llamamos ‘llave en mano’, donde vos venías, o sea la persona que tenía un poder adquisitivo determinado, decía ‘¡Bueno, contrato llave en mano!’ O sea, le resolvíamos toda la parte del proyecto y después la ejecución y la construcción y con un número bastante acotado, con pocas posibilidades de ajuste, en ese momento, porque había una inflación que tal vez llegaba a los dos dígitos pero corto, teníamos el 12% anual. Ahora ya tampoco ese sistema es tan exacto. Pero el boom arrancó ahí, también hay que ver cuál es la franja y el sector social con el cual nos hemos movido...” (30/08/2017).

De esta forma, el nuevo contexto macroeconómico brindó otras posibilidades de inversión en la construcción, que según este mismo informante clave, estuvieron dirigidas para un sector social más acotado que el que accedía a la vivienda con los anteriores planes de ahorro:

“En ese momento había mucha movilidad económica en ese sentido, pero para un sector, el otro, el que venía con el título, nosotros terminamos la responsabilidad que habíamos adquirido y no pudimos volver, ese era otro sector, era un sector más trabajador, este boom fue más para otra franja, para un sector con capacidad de ahorro.” (Empresario de la Construcción 1, 30/08/2017).

En otra entrevista realizada, el Martillero 1, que manifestó trabajar en el rubro desde el año 2003, afirmó que el auge de la construcción se produjo entre, aproximadamente, los años 2005 y 2013. Las causas del crecimiento de este sector, según su perspectiva, pueden encontrarse en las altas tasas de rentabilidad que generaba la actividad en ese momento, provocando que muchas inversiones se volcaran hacia este sector. Las ganancias que se obtenían en la construcción eran sólo equiparables con las que se lograban mediante la producción de soja y, en un período muy acotado, con la compra de oro. Otro dato fundamental que destacó el Martillero 1 es que el crecimiento se caracterizó por la proliferación de complejos de departamentos, debido a que era la inversión que generaba mayores beneficios. Esta situación también implicó una modificación en el perfil del mercado inmobiliario de la ciudad con respecto a décadas anteriores, donde lo habitual era que una familia o persona se comprara un terreno y luego se construyera su vivienda. Los cambios en la composición de los núcleos familiares (menos numerosos) y la menor capacidad adquisitiva de los salarios en comparación con el valor de los bienes inmuebles, generaron que una parte de la

población considerara la posibilidad de residir en departamentos. Otro factor adicional que colaboró para la proliferación de los complejos, es la importante demanda ejercida por el sector estudiantil universitario. De esta forma, los terrenos del centro del ejido urbano comenzaron a valorarse de acuerdo a la cantidad de departamentos que era posible realizar en ellos, lo cual condujo a una importante alza de precios. Este escenario resultó claramente beneficioso para los constructores, pero no para quienes deseaban acceder a una vivienda propia. Los inmuebles unifamiliares en aquel entonces encontraron cada vez mayores dificultades para venderse, a diferencia de los departamentos que mantuvieron constante su demanda:

“En un momento se llegó a tratar de explotar tanto ese sector que se hacían cosas cada vez más chiquitas, cosas que en algún momento parecieron impresentable que se pudiera haber autorizado, departamentos en 28, 29 metros, que vos decís ¡No, a ver! Hasta que el Municipio le puso un tope y dijo ¡Bueno, no! ¡Tiene que cumplir algunas normas! Y se empezó a ceder un poquito. En ese preciso momento parecía que todo lo que se hiciera y todo lo que tuvieras se vendía.”(Martillero 1, 04/09/2017).

A partir de 2013, aproximadamente, se ingresó en un período de amesetamiento, que según el Martillero 1 obedeció, entre otras causas, al incremento de los costos en la realización de las obras. Esto se evidenció especialmente en el precio de la mano de obra, debido a que los organismos estatales y los sindicatos comenzaron a realizar controles más estrictos de las condiciones de trabajo, con lo cual los empresarios debieron regularizar las condiciones de trabajo de la mayor parte de sus empleados. También el Municipio estableció algunos requerimientos mínimos referidos a las dimensiones de los departamentos y otras cuestiones relacionadas con seguridad e higiene.

Por su parte, otros informantes clave, identificaron la implementación de las restricciones a la libre compra de divisas como el motivo fundamental que detuvo el crecimiento:

“Para el sector inmobiliario desde noviembre del 2011 para acá, con el cepo, se paralizaron todas las operaciones. Ahora [2017] se ha reactivado un poquito con el tema créditos, pero son montos insuficientes, que no alcanzan para comprar una propiedad o alcanzan para comprar algo chico.”(Martillero 2, 23/08/2017).

También el Martillero 3 coincidió con este diagnóstico:

“De 2005 a 2007 fueron los mejores años. Creo que le fue bien a la Argentina en general, por la estabilidad económica y por todo... por el crecimiento en general. Y en Tandil fue tremendo el movimiento que hubo, mucha gente viniéndose para acá, por las construcciones, por el crecimiento comercial también. Y hoy estamos en una época en donde la gente todavía no sabe qué hacer (...) el cepo fue determinante, porque la gente no conseguía dólares, tenía que salir a buscar y en el Banco Central estaba a... 8 pesos y en el panel estaba a 12 pesos, llegó a haber una diferencia del 60%, entonces ahí se generó un parate, porque no sabías ni cuánto valían las cosas. Porque podía valer 50.000 dólares un departamento, pero y... ¿A qué dólar? (...) Sí, eso complicó mucho. Y el tema de las retenciones también fue determinante.”(30/08/2017).

La percepción de estos informantes clave acerca de los momentos de auge y estancamiento de la actividad inmobiliaria, coinciden con lo que señalan los datos cuantitativos. A su vez, podemos observar que en relación a las causas que generaron un freno en el dinamismo del sector, una buena parte de los entrevistados ponderó fuertemente la restricción a la libre compra de divisas. Sin embargo, cuando esa normativa fue eliminada, hacia finales del año 2015, no se registró un nuevo período de crecimiento prolongado, sino una breve reactivación en el año 2017, que más bien se correspondió con el lanzamiento de los créditos hipotecarios ajustados por inflación. En este sentido, parece tener más asidero la explicación esbozada por el Martillero 1, quien mencionó que el momento de auge finalizó por el incremento de los costos de la construcción, el precio de la mano de obra y los mayores controles establecido por parte de los organismos estatales. Se correspondería, entonces, con el final de un ciclo en el cual la actividad de la construcción generó ganancias extraordinarias en el conjunto de la economía y, por esta razón, había logrado atraer inversiones provenientes de diversos sectores.

Un segundo grupo de entrevistados (cinco), sin embargo, no identificó un momento preciso donde se produjo el auge inmobiliario. Si bien varios de ellos reconocen la incidencia del contexto nacional en la dinámica de la actividad inmobiliaria, remarcaron con mayor énfasis los aspectos locales como responsables del desarrollo del sector. Por ejemplo, el Empresario de la Construcción 2⁵⁸, subrayó la importancia que la ciudad adquirió para la región en las últimas décadas, mencionando que durante el día duplica

⁵⁸ Este informante clave, además de empresario de la construcción es el presidente del Centro de Martilleros de Tandil. Entrevista realizada el 16/08/2017.

su población a causa de las personas que arriban desde otros núcleos urbanos de menor tamaño con el fin de trabajar, utilizar los servicios comerciales o la infraestructura sanitaria. Destacó, además, la solidez de algunos sectores económicos, como el agropecuario, la cuenca lechera, la industria metalúrgica, el turismo y, más recientemente, la industria del *software*.

De los restantes entrevistados, dos mencionaron al año 2017 como el momento en el que se produjo un incremento de la dinámica inmobiliaria, lo cual fue asociado concretamente con el lanzamiento de los créditos hipotecarios ajustados por inflación; y los últimos dos, señalaron la década de 1990 como el momento del despegue, debido a la previsibilidad del contexto económico generado, en ese entonces, por el modelo de convertibilidad.

En síntesis, más allá de las singularidades que posee la ciudad de Tandil y la región, que colaboraron para sostener, en las últimas décadas, niveles de actividad que se encontraron por encima de la media nacional, se considera que efectivamente existió un ciclo de expansión de los sectores inmobiliario y de la construcción, que se forjó como consecuencia de los cambios generados en la política económica argentina, a partir de la salida de la crisis de los años 2001 y 2002. Las ganancias extraordinarias obtenidas en las inversiones destinadas a la generación de bienes inmuebles y la expansión de la obra pública fueron las responsables de este auge, que también trajo aparejado un importante cambio en el perfil de la producción del hábitat generada por la lógica mercantil y en las posibilidades de acceso para los diferentes sectores sociales.

Tabla 8: Momento y causas del auge inmobiliario y de la actividad de la construcción en Tandil.

| Momento del auge del mercado inmobiliario y la construcción | Causas asociadas |
|---|--|
| En la década de 1990 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Capitales provenientes de Buenos Aires ✓ Estabilidad generada por la convertibilidad ✓ Calidad de vida |
| Entre el 2002 y el 2007 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Contexto económico nacional, alto precio de la soja, ingreso de capitales ✓ Altas tasas de rentabilidad en el sector de la construcción en este momento ✓ Inversiones realizadas por quienes tenían cierta capacidad de ahorro ✓ Inversiones posteriores al “corralito” ✓ Búsqueda de calidad de vida por aquellas personas provenientes de grandes ciudades ✓ Impulso al turismo por parte del gobierno local y nacional ✓ Ubicación geográfica de Tandil (permite realizar movimientos pendulares de personas que trabajan en Capital Federal) ✓ Estructura económica diversificada de la ciudad ✓ Presencia de la Universidad |
| En 2017 | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Lanzamiento de los créditos hipotecarios ajustados por inflación |
| Fue continuo, no se identifican fechas precisas | <ul style="list-style-type: none"> ✓ Personas de la región que invierten en Tandil. ✓ Economía diversificada: cuenca lechera, actividad agropecuaria, industria metalúrgica, turismo, comercio. ✓ Instituciones de enseñanza superior de calidad. ✓ Servicios de salud especializados. ✓ Calidad de vida y tranquilidad. |

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a empresarios de la construcción y martilleros, en el año 2017.

Otro aspecto destacado es que la totalidad de los entrevistados resaltó la importancia que tuvo para el crecimiento de la ciudad y del sector inmobiliario, la migración de personas provenientes de la RMBA u otras grandes ciudades del país. En este punto, se establece una relación con la actividad turística, que permitió un mayor conocimiento del lugar y generó que algunos de los visitantes, durante su estadía, realicen consultas sobre la posibilidad de residir de forma permanente, atraídos por la calidad de vida y, principalmente, por los menores problemas de inseguridad que se registran en comparación con las grandes urbes. En varias oportunidades se mencionó que algunas personas provenientes de la RMBA migran hacia Tandil pero conservan sus fuentes laborales, realizando movimientos pendulares todas las semanas, de lo cual se deduce que, en los últimos años, con la consolidación de determinados avances en materia de tecnología y transporte, surgieron nuevas relaciones con otras ciudades, y, especialmente, con Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aquí se remite al concepto de funcionalidad urbana esbozado por Abramo (2011), el cual hace alusión a la forma en que la estructura espacial de una ciudad se asocia con las relaciones sociales que surgen a raíz de la producción capitalista en un momento determinado, dando cuenta, por ejemplo, del tipo de relación que se genera entre los espacios del trabajo, la vivienda y el ocio, o del papel que cumple lo urbano en los modos de vida y en el consumo. En este sentido, podría mencionarse que los cambios que comenzaron a registrar la estructura y la forma urbana tandilenses en el último período, se relacionan con nuevas funciones que adopta la ciudad y que acompañan a los cambios en los hábitos de esparcimiento y residencia de determinados sectores de la población. Más concretamente, esto se visualiza en la producción de espacios destinados a viviendas unifamiliares de sectores medios-altos que migran de la RMBA y en lugares de consumo, que surgieron en los últimos quince años, relacionados con las actividades de turismo, ocio y recreación.

En este sentido, la ubicación que la ciudad posee dentro de la red urbana argentina colabora para consolidar estos procesos:

“Y Tandil se destaca, sí, es una ciudad que sobresale, es una ciudad que está de moda, tiene un atractivo turístico muy importante, es una ciudad que es tranquila en relación a otras ciudades y está cerca de Buenos Aires.” (Martillero 4, 09/08/2017).

También el Martillero 5, quien se encuentra al frente de una inmobiliaria desde el año 1984, destacó la importancia que comenzó a adquirir Tandil, a partir de la creciente

degradación de las condiciones de vida que se registraron en las áreas metropolitanas en las últimas décadas:

“Después del año 2000 se genera un crecimiento explosivo, relacionado con las posibilidades que busca el porteño de vivir en el interior (...) sobre todo ese crecimiento se debe a la búsqueda de calidad de vida.”(16/08/2017).

Por su parte, el Martillero 6⁵⁹ haciendo referencia al flujo migratorio proveniente de la RMBA, explicó:

“Sí, muchos vienen de Buenos Aires, te compran una hectárea de tierra. Vienen a mirar, te compran, muchos se afincan en la ciudad, alquilan previamente, un par de años, mientras van vendiendo en Buenos Aires y van sondeando el ambiente.” (23/11/2017).

Además de la diversidad de la estructura económica y de la calidad de vida, en la mayoría de las entrevistas también aparece la calidad de la educación superior como un factor decisivo que le permite a Tandil conformarse como un centro regional, absorbiendo población joven que migra de las ciudades pequeñas del sur y centro de la Provincia de Buenos Aires. Con respecto a este punto, el Martillero 7 expresó:

“A Tandil lo ves en función de las ciudades vecinas, porque vos tomás como referencia a Ayacucho, Balcarce, ni hablar Vela o Rauch y Tandil fue el primero. Después fueron creciendo todos. Por supuesto que a nivel nacional se había dado un repunte muy lindo, donde al país le estaba yendo muy bien, del 2005 al 2010 o 2012 ¿Y qué pasa? ¿Por qué se ve tanto en Tandil? Porque Tandil es la vedette (...) Porque todos quieren vivir acá, porque Tandil es un polo de desarrollo importante. Lo más importante de todo es la Universidad, eso es lo más importante. Después tenés campo, industria, ahora se le agregó el turismo, es un polo muy fuerte.” (23/08/2017).

Las respuestas obtenidas en las diferentes entrevistas dan cuenta de los diversos factores locales que permiten explicar la relevancia que Tandil ha adquirido en el contexto regional a lo largo de este período, en particular por la cantidad de funciones que se desarrollan en su espacio urbano, las cuales permiten satisfacer las necesidades de la población residente en ciudades cercanas y de menor tamaño. Esto último, sumado al crecimiento del flujo migratorio proveniente de las grandes ciudades, colaboró en el dinamismo que adquirieron la industria de la construcción y la actividad inmobiliaria.

⁵⁹ Entrevista completa en Anexo, p.370.

Sin embargo, estos factores no pueden analizarse al margen del contexto macro-económico nacional, ya que los vaivenes que se registraron a escala local, coinciden con los que numerosos autores definieron para el resto de las ciudades argentinas.

4.3 Perfil del mercado inmobiliario tandilense: actores intervinientes y su participación en la producción de inmuebles como bienes de cambio y bienes de uso

A diferencia de lo que sucede en la RMBA y en las grandes ciudades del país, donde los capitales extranjeros jugaron un rol clave en las inversiones inmobiliarias y en las transformaciones urbanas que se desarrollaron en el último período, en ciudades intermedias es posible observar otra composición de los actores ligados a la producción del hábitat por medio de la lógica mercantil. Con excepción de algunos desarrollos inmobiliarios puntuales, como hoteles y emprendimientos turísticos, las inversiones de origen nacional o internacional no poseen gran relevancia en la ciudad de Tandil, siendo los empresarios locales los encargados de llevar adelante los proyectos relacionados con edificios en altura, complejos de departamento, barrios cerrados y otros.

En relación a este punto, el Martillero 8 mencionó que en los últimos quince años una de las modalidades que frecuentemente adoptaron los proyectos realizados por los empresarios del rubro es la construcción “al pozo”, donde un grupo de pequeños inversores se asocian para generar algún desarrollo inmobiliario que, en general, consiste en complejos de departamentos o edificios. A su vez, estos inmuebles se destinan, en una importante proporción, a clientes que invierten con fines de atesoramiento. En relación a esta cuestión, el Martillero 4 comentó:

“Muchas personas han comprado para invertir en ese tipo de complejos. La mayor cantidad de inversores está en los complejos de departamentos de un dormitorio, para estudiantes o para matrimonios que recién se inician.”(09/08/2017).

Vale remarcar que al momento de indagar sobre la procedencia de dichos inversores que compraron inmuebles como refugio de valor o bien de cambio, la mayoría de las respuestas se inclinaron por señalar que se trató de capitales de origen local o, a lo sumo, regional. A modo de ejemplo, el Empresario de la Construcción 3 remarcó que

sus clientes suelen ser personas provenientes de ciudades cercanas y más pequeñas, como Rauch, Ayacucho, Benito Juárez, etc. Otra de las entrevistadas, la Martillera 9, indicó que efectivamente observó un incremento de las ventas de inmuebles para inversionistas y, a su vez, manifestó que otra práctica muy común, que se ha consolidado en los últimos años, es la de la compra de departamentos por parte de padres cuyos hijos vienen a estudiar a la ciudad.

A su vez, el Empresario de la Construcción 4 relacionó el crecimiento de los inversores a los momentos de expansión de la economía, señalando que entre los años 2005 y 2012, entre sus clientes, existió un 50% de inversores y un 50% de consumidores finales, pero que en los últimos cinco años, los primeros descendieron de manera notable, hasta un 20 o 30%, mientras que los segundos, se incrementaron hasta alcanzar un 70 u 80%. La razón de esta variación residió en el menor rendimiento que generan los alquileres de las propiedades en períodos de estancamiento económico.

Por su parte, el Martillero 6 remarcó que fue entre 2005 y 2007 cuando las empresas constructoras pequeñas, de capitales asociados, comenzaron a hacer complejos de departamentos destinados a inversores. Asimismo, el Empresario de la Construcción 5 aseguró que quienes atesoraron en inmuebles a lo largo de estos años obtuvieron altos márgenes de ganancias:

“Vos tenés montón de complejos que se están haciendo y que se hicieron, que ponele arrancaron en...suponete departamentos que ahora valen 60, capaz que a los tipos les salieron hace 7 años 35.000 dólares y vos los vendés hoy y valen 60 (...) El que vende el departamento hoy le saca 25.000 dólares más que el que la tiene guardada en una caja de seguridad.”(27/07/2017).

Otro dato fundamental es el que aportó el Martillero 2, quien destacó:

“En cierto momento por ahí se han quedado los valores de las propiedades, pero por ahí pegan un salto. Inclusive si comparamos los valores de diez años atrás a hoy, han tenido...y te diría que en diez años, dolarizadas, han tenido 60 o 70% de incremento.”(23/08/2017).

De esta forma, los actores encargados de desarrollar la producción de inmuebles por medio de la lógica mercantil en la ciudad de Tandil son, en su gran mayoría, empresarios de origen local, los cuales, de acuerdo a su capacidad financiera, pueden

emprender proyectos de pequeños conjuntos de departamentos de propiedad horizontal, edificios en altura o, incluso, barrios cerrados. En los últimos quince años, una proporción de los departamentos de segunda categoría construidos por estos actores han sido adquiridos como bienes de cambio por parte de inversores locales o de la región, lo cual daría cuenta de un proceso que consolida a la vivienda como bien financiero. Dichos inmuebles, poseen valor de uso para las familias de tamaño reducido o para la población estudiantil, los cuales son, en general, inquilinos.

Una minoría de los entrevistados no estuvo de acuerdo con que en la última década y media se hayan incrementado las adquisiciones de inmuebles como bienes de cambio. A diferencia del primer grupo, los entrevistados consideraron que esta es una práctica que se ha dado históricamente, ya que constituye un rasgo cultural de las personas de la región, que tienden a atesorar mediante la compra de propiedades. El Empresario de la Construcción 2, quien sostuvo esta postura, mencionó:

“Los capitales son locales, a lo sumo hay personas de afuera que compran dos o tres departamentos, pero no un edificio entero. Eso no existe. No hay personas ricas que inviertan en el rubro inmobiliario, eso es una creencia falsa. Las personas que construyen son personas que ahorraron toda su vida y edifican dos o tres departamentos para dejarle a sus hijos o completar la jubilación.” (16/08/2017).

No obstante, si bien es posible reconocer que existe una tendencia histórica de la población oriunda de la región, que compren bienes inmuebles con el fin de materializar parte de su riqueza, a partir de comienzos de la década anterior se evidencia una consolidación del carácter financiero de la mercancía-vivienda. Tal como lo señalan Auguste y Seffino (2013), el crecimiento económico registrado en este período, la falta de alternativas de inversión y la percepción acerca de que este tipo de propiedades se encuentran a salvo de ser confiscadas por las crisis periódicas que se suceden en la Argentina, son los motivos que pueden explicar el incremento de tenedores de vivienda inversores en la ciudad de Tandil, lo cual se refleja en la importante caída del porcentaje de propietarios y en el significativo aumento de inquilinos que muestran los datos proporcionados por los censos nacionales de los años 2001 y 2010.

En lo que respecta al supuesto origen que en los últimos años habrían tenido las inversiones inmobiliarias, asociadas al re-direccionamiento de las rentas extraordinarias provenientes del sector agropecuario, se decidió consultar a los entrevistados sobre la

aparente relación entre estas dos actividades, teniendo en consideración que Tandil se encuentra inserta en una región caracterizada por un importante desarrollo de la agricultura industrializada. Las respuestas en relación al tema no resultaron unánimes, ya que once respondieron afirmativamente, pero también se obtuvieron algunas respuestas negativas (cinco) y, a su vez, varios entrevistados reconocieron no tener certeza sobre la cuestión (seis). Entre los que respondieron afirmativamente, algunos martilleros y constructores mencionaron que el sector agropecuario es un cliente importante porque, en general, los productores tienen capacidad de ahorro e inversión. Asimismo, también se destacó, en varias oportunidades, que entre las personas que se dedican a esta actividad suele existir una cuestión cultural muy arraigada sobre la compra de inmuebles como una forma de atesoramiento. Tal como expresó el Empresario de la Construcción 5: *“El campo es gran consumidor de inmuebles, o sea... cuando tiene sobrantes, son sobrantes muy importantes y compra departamentos.”*(27/03/2017).

En esa misma línea, el Martillero 7 expresó:

“El hombre de campo tradicionalmente hace así: cobra la cosecha, viene y compra una camioneta, compra un departamento al hijo para que estudie, compra ropa y se va de vacaciones. Estoy hablando del hombre de campo, del tradicional, después habrá especuladores, pool de siembra, eso es otro negocio... pero tradicionalmente cuando el campo anda bien, toda esa plata se vuelca, es muy localista esa plata, viene a Tandil, yo eso lo veo.”(23/09/2017).

Entre quienes respondieron negativamente se argumentó que, en realidad, el dinamismo de la actividad inmobiliaria depende del contexto económico general y que la actividad agrícola constituye una variable más dentro de ese conjunto. Por ejemplo, el Martillero 2 explicó:

“Cuando hay mejores cosechas mejora todo, se compran mejores camionetas, pero no es una incidencia tan directa. El crecimiento va acompañado por toda la economía, cuando mejora el salario, la relación salario-costos de vida, eso es lo que lleva a que la gente pueda ahorrar. Y la otra es la estabilidad económica, porque si hay estabilidad económica hay por ahí empresas que han vendido en cuotas, ajustadas a lo mejor por costo de material o por lo que sea, pero si hay inestabilidad la gente no se anima a meterse. Lamentablemente... la estabilidad trae tranquilidad y mejora el mercado. Y si

no, es lo que veíamos estos últimos días, antes de las elecciones, que el dólar trepó de 17 a 17,80, se paralizó todo, todo el mundo dejó de hacer cualquier negocio, se pararon todas las operaciones, las que se estaban por hacer, las que se estaban empezando a conversar. Es decir, que va de la mano de eso.”(23/08/2017).

Por su parte, el Martillero 1 también relativizó la incidencia de las inversiones provenientes de las rentas extraordinarias de la actividad agraria, entendiendo que el auge inmobiliario respondió a la generación de un determinado contexto macroeconómico, que posibilitó una alta rentabilidad en el sector de la construcción. En este sentido, expresó:

“No, eso no lo vi tanto. El campo por ahí sí invertía...algo que por ahí hemos visto es que por ahí la gente del campo es como que invertía un poquito más que en otras cosas. El industrial es más reservado... Pero no hay un sector... Fue un momento en que había gente que se salía de esa actividad o le sacaban a su actividad principal para invertir en viviendas, pero era más por una cuestión rentable, que estaba dando una rentabilidad alta.”(04/09/2017).

De esta forma, si bien se observa que la renta extraordinaria proveniente de la actividad agrícola es relevante para dinamizar la actividad inmobiliaria, se considera que sería demasiado simplista explicar el crecimiento en el sector sólo por esta causa, ya que existen otros factores relacionados con un conjunto de variables macroeconómicas, que resultan indispensables considerar para realizar un análisis correcto de las características que asumió la producción de la vivienda desde la lógica del mercado, a partir de los primeros años de la década anterior.

4.4 Utilización del medio construido por parte de los actores del mercado inmobiliario y valorización diferencial del suelo urbano en Tandil.

Al indagar en las variables que inciden sobre la valorización del suelo en los diferentes lugares de la ciudad, las respuestas más frecuentes de los entrevistados señalaron como aspectos relevantes la superficie de los lotes, la ubicación, las características socioeconómicas de la población que reside en los barrios, los servicios de los que el terreno dispone, los usos que se encuentran permitidos según el código de edificación, la accesibilidad a determinados lugares (como las instituciones educativas), entre otros.

Según lo expresado por el Empresario Constructor 1, en el centro de la ciudad los lotes se cotizan en base al tamaño, a la ubicación y también a la cantidad de departamentos que es posible realizar en ellos. El entrevistado también señaló que la implementación del Plan de Desarrollo Territorial, en 2005, resultó determinante porque valorizó aún más las parcelas ubicadas dentro de lo que se denomina como “Zona Central” (delimitada por las avenidas España y Santamarina y las calles 14 de julio y Maipú) y, al mismo tiempo, bajó el perfil del segundo anillo céntrico, es decir, de los terrenos que se ubican por fuera de este cuadrante, ya que la normativa urbanística impide realizar construcciones que superen los 16,5 metros de altura en este sector. Por su parte, el Martillero 2, identificó tres categorías de lotes dentro de la ciudad:

“En lo que es lote hay tres categorías: está una categoría de un gran nivel, de los que por ahí pueden acceder a lotes, a lo mejor, de valores importantes; hay lotes bien ubicados que tienen un valor por el desarrollo que permiten, por la cantidad de departamentos y unidades que se pueden hacer; y, después, están lotes de inferiores valores que son los valores más bajos que tenemos en tierras en Tandil. Están esos tres grupos.” (23/08/2017).

Los terrenos de gran nivel, a los que hace referencia el entrevistado, en general, son aquellos que se ubican en la parte sur del ejido urbano, en los faldeos serranos o en los barrios cercanos a estos, constituyendo las residencias de los sectores sociales de alto poder adquisitivo. De igual modo, el Martillero 10 marcó una diferencia entre aquellas parcelas que son demandadas por sus condiciones de accesibilidad a diferentes puntos de la ciudad y ciertos lotes exclusivos, que son valorados por encontrarse en lugares que otorgan determinado prestigio social y en los que Jaramillo (2009) identificaría la conformación de una Renta de Monopolio de Segregación o Topalov (1984) asociaría con un Mercado de la Vivienda Privilegiada. Según aclaró este informante clave:

“A la gente que pertenece a un determinado sector social no le importa ir a construir en las sierras, le encanta el lugar y lo hace. Pero cuando ya son de un menor poder adquisitivo buscas otra cosa, el acceso, los servicios.” (09/08/2017).

Como ejemplo de estos lugares exclusivos, el Martillero 9 mencionó que su inmobiliaria ofrecía un lote frente al Club “Los Cardos” (en el Sur de la ciudad, al pie de las sierras), de 10 metros por 52, con servicios de luz, gas y agua, pero con calle de tierra y sin cloacas, en 80.000 dólares. También estimó que un terreno en el Barrio-Parque “El

Cerrito”, de 10 metros por 45, o de 10 metros por 50, con todos los servicios, podía oscilar entre 70.000 y 80.000 dólares. Por su parte, el Martillero 1 indicó que en el Barrio “La Rosa” (zona del Barrio Uncas), una urbanización especial⁶⁰ desarrollada en los últimos años al pie de las sierras, un lote puede alcanzar los 120.000 dólares.

Además de los lotes de la parte sur del ejido urbano, también los departamentos ubicados en edificios de categoría pueden considerarse dentro del Mercado de la Vivienda Privilegiada (Topalov, 1984). Según lo expresado por el Martillero 6, en un edificio horizontal de primera categoría el valor del metro cuadrado asciende a 3.000 dólares, similar a lo que sucede en algunos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como Caballito, Belgrano, Palermo o Recoleta. También mencionó que un departamento ubicado en un edificio exclusivo a punto de inaugurarse, frente a la plaza central de Tandil, costaba 400.000 dólares (4.000 dólares el metro cuadrado). Pero también en su inmobiliaria se comercializan otros departamentos que rondan los 90.000 o 100.000 dólares, es decir, 1.500 dólares el metro cuadrado, los cuales resultan los más demandados por los inversionistas.

A su vez, el Martillero 6 también mencionó el caso de unos departamentos que ofrecía para vender en su inmobiliaria, de 40 metros cuadrados, ubicados en la calle Alberdi, entre Constitución y 25 de mayo (a cinco cuadras del centro comercial), los cuales ya habían sido comercializados por él mismo hace diez años atrás, cuando se estrenaron. En 2017, dichos inmuebles se cotizaban en 60.000 dólares, mientras que una década atrás, se vendieron por sólo 20.000 dólares. También el Empresario de la Construcción 5 explicó la incidencia que la ubicación posee en el valor de las propiedades, mencionando que un departamento a estrenar de dos ambientes, de 50 metros cuadrados, ubicado en el centro comercial de la ciudad, se cotizaba, en 2017, en 100.000 dólares. Sin embargo, un departamento de similares características en la zona de “La Terminal”, a diez cuadras del centro, podía venderse a aproximadamente 60.000 dólares.

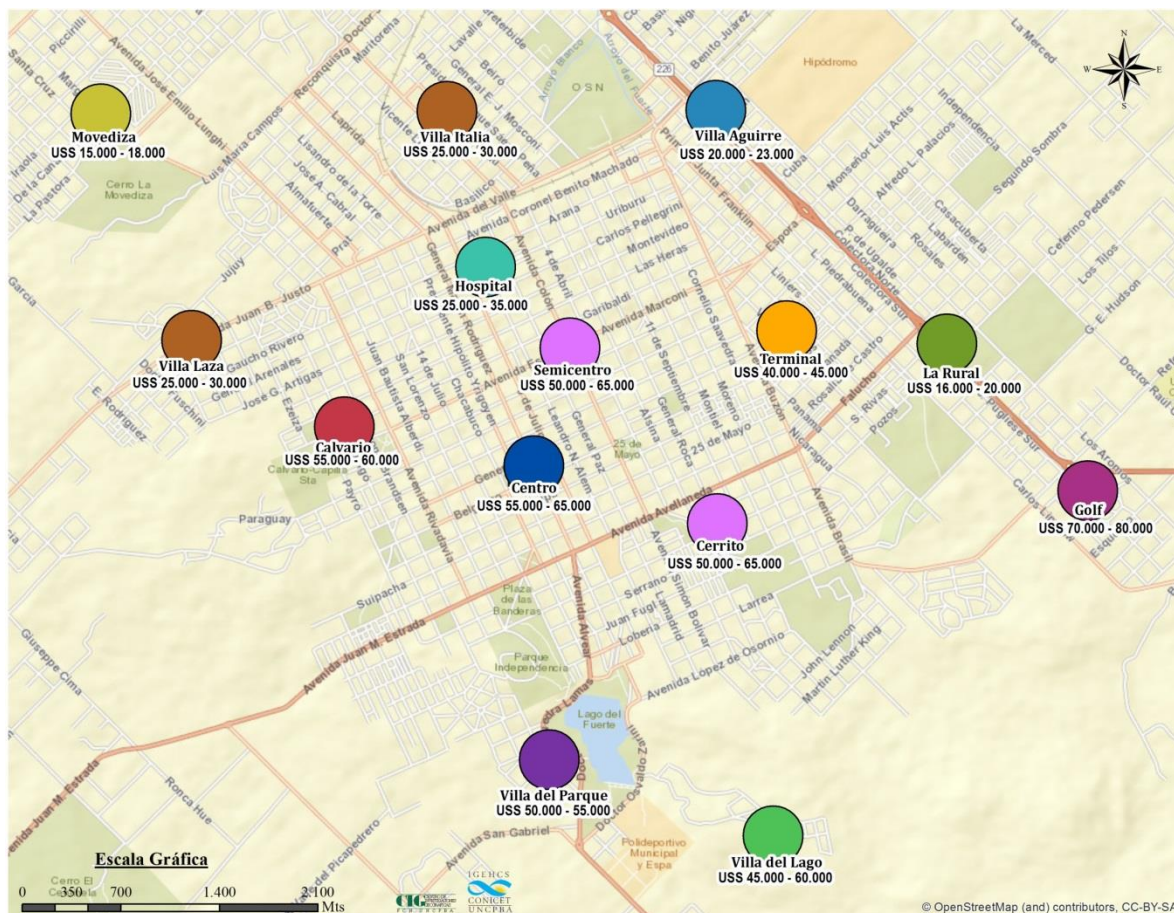
Con el objetivo de tener una mayor aproximación al comportamiento que registraron los precios del suelo a lo largo de este período, se relevaron las ofertas de venta de lotes

⁶⁰ El Plan de Desarrollo Territorial define como “Urbanizaciones especiales” a aquellas que se constituyen a partir de la aprobación de proyectos públicos o privados presentados al Municipio, en los cuales se requiere que el suelo sea dividido en unidades parcelarias independientes y, a su vez, el espacio residencial no posea cerco perimetral.

realizadas en el suplemento semanal “Negocios y Servicios” del periódico local Nueva Era. Si bien la modalidad en la que generalmente se presentan las ofertas dificulta la posibilidad de recabar una buena cantidad de datos, debido a la ausencia de la localización exacta o de los metros cuadrados que poseen los terrenos, los resultados obtenidos permiten visualizar algunas tendencias generales. Además, se excluyeron aquellas parcelas ofrecidas cuyo diámetro era superior a 2.500 metros cuadrados, ya que podrían generar distorsiones en los resultados. Asimismo, para analizar lo que sucedió a lo largo del tiempo, se seleccionaron los años 2000, 2005, 2010 y 2015, y, con el fin de poder establecer comparaciones, se trasladaron los precios que aparecían en pesos al valor en el que se encontraba el dólar al momento de publicarse la oferta.

Adicionalmente, durante el año 2000 en el suplemento apareció, en varias oportunidades, un cuadro en el cual se estimaban los precios promedio de venta para viviendas de 2, 3 y 4 habitaciones en los distintos barrios de la ciudad (Ver Anexo). Con esa información se confeccionó el Mapa 6, donde se visualizan los rangos de precios estimados para viviendas de dos habitaciones en cada lugar.

Mapa 6: Rangos de precios promedio de viviendas de dos dormitorios en venta, por barrios de la ciudad de Tandil. 10 de enero de 2000.



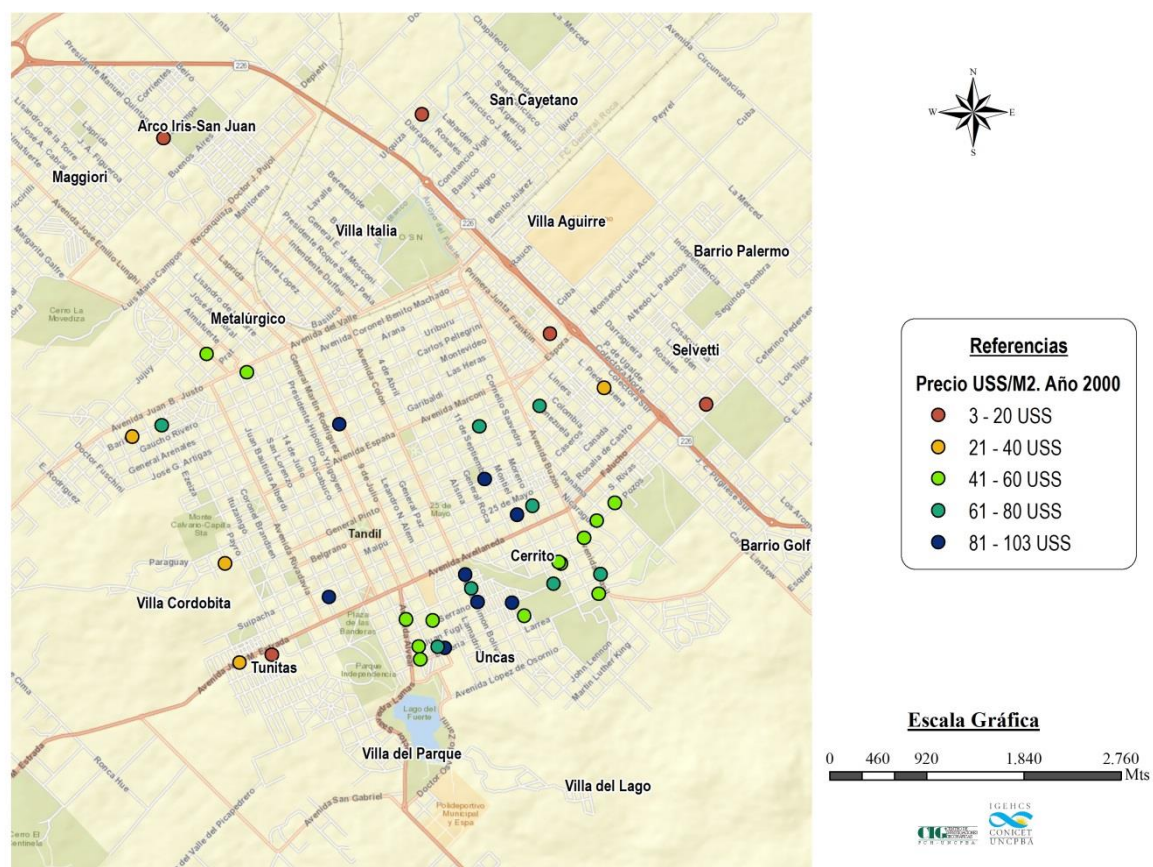
Fuente: elaboración propia en base a datos del suplemento “Negocios y Servicios” del periódico Nueva Era, 10/01/2000, p. 2.

Según estos datos, el barrio que presentaba, en aquel entonces, los valores más altos era el Golf, donde una vivienda de dos habitaciones podía alcanzar un precio de hasta US\$80.000, seguido por el Cerrito, el Centro y los lugares cercanos a este último. A su vez, los valores más bajos se encontraban en el barrio Movediza, en Villa Aguirre y en la zona de La Rural. No aparece mencionado el barrio Tunitas, que ya en ese momento era un lugar altamente estigmatizado, en términos negativos, dentro de la ciudad.

Por su parte, en el Mapa 7 se observa el precio del metro cuadrado de los terrenos en venta para el año 2000. En este caso, los valores oscilaban entre 3 y 103 dólares el metro cuadrado. Los lotes más valorizados se ubicaban al sur y centro del ejido urbano, siendo los barrios Cerrito y Uncas los que concentraban la mayor cantidad de avisos.

Por su parte, los barrios pertenecientes a las periferias noreste (San Cayetano, Villa Aguirre, Palermo y Selvetti), noroeste (Arco Iris, San Juan y Maggiori) y el barrio Tunitas, contaban con muy pocos datos y todos ellos con precios relativamente bajos.

Mapa 7: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2000.

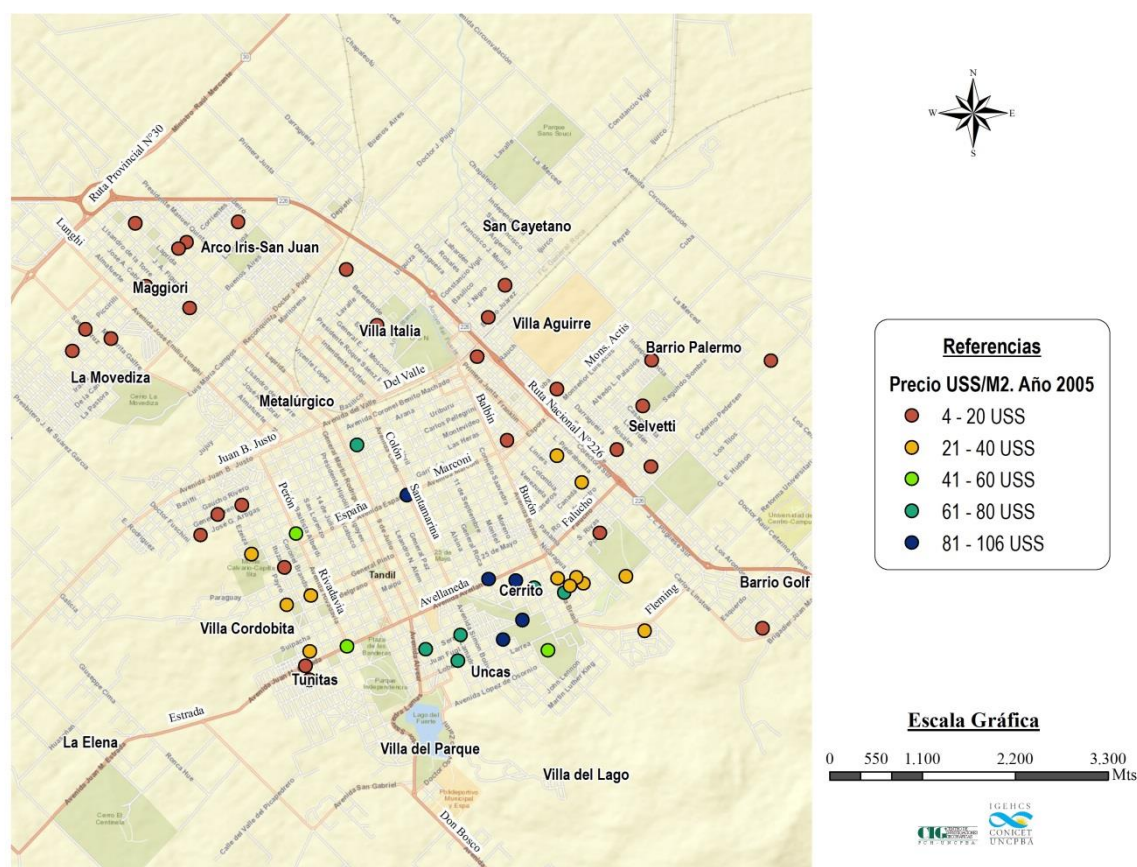


Fuente: elaboración propia en base a las ofertas realizadas por las inmobiliarias en el suplemento “Negocios y Servicios” del periódico Nueva Era, año 2000.

Para el año 2005, según se aprecia en el Mapa 8, el rango de valores no varió demasiado con respecto al 2000, fluctuando entre 4 y 106 dólares el metro cuadrado. Tampoco se observan diferencias significativas en lo que se refiere a la distribución de esos valores hacia el interior de la ciudad. Aunque sí aparece una mayor cantidad de datos correspondientes a los barrios periféricos y menos valorizados, a los que se suman,

además de los mencionados para el año 2000, La Movediza y Villa Laza, ubicados en el noroeste del ejido urbano.

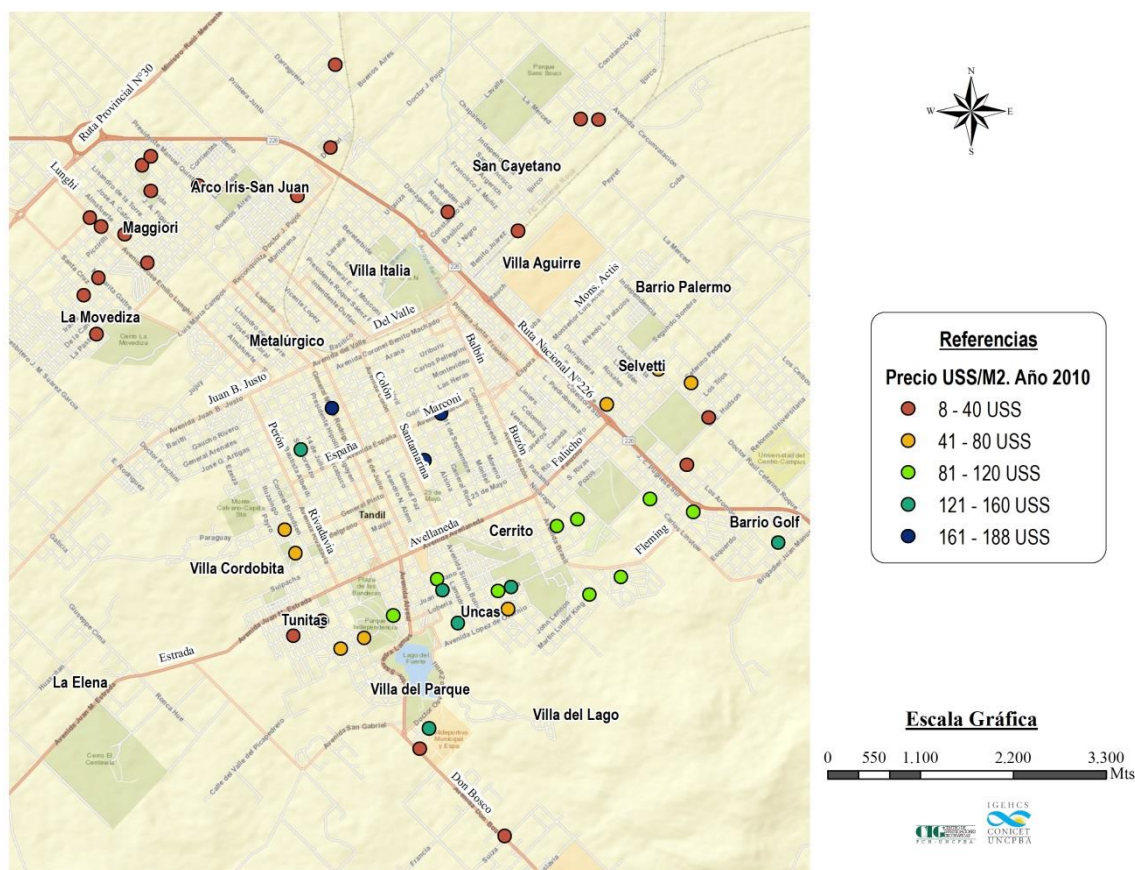
Mapa 8: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2005.



Fuente: elaboración propia en base a las ofertas realizadas por las inmobiliarias en el suplemento “Negocios y Servicios” del periódico Nueva Era, año 2005.

Sin embargo, para el año 2010 se percibe que los precios se incrementaron notablemente, alcanzando un máximo de 188 dólares el metro cuadrado. Como se visualiza en el Mapa 9, los valores más altos se registraron en el centro de la ciudad, mientras que los de los siguientes rangos, también mucho más elevados que en el año 2005, se ubicaron en los barrios del sur, especialmente Uncas y Cerrito, a los que se adicionó también el barrio Golf. La periferia norte continuó mostrando una densidad importante de ofertas, aunque de bajos valores relativos.

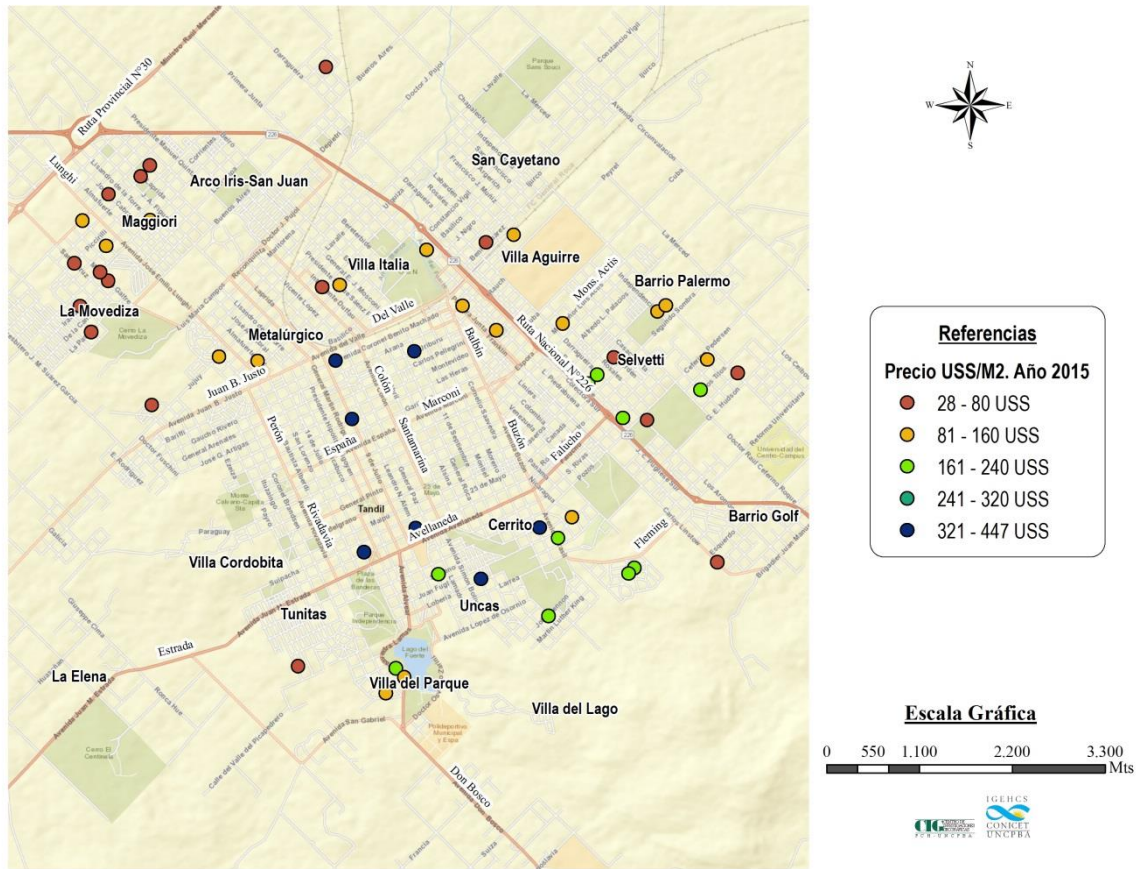
Mapa 9: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a las ofertas realizadas por las inmobiliarias en el suplemento “Negocios y Servicios” del periódico Nueva Era, año 2010.

En el período 2010-2015, según el Mapa 10, el crecimiento de los precios resultó, incluso, superior al del quinquenio precedente. Los lotes más valorizados continuaron ubicándose en el centro y sur de la ciudad, registrando valores máximos que, en el año 2015, alcanzaron los 447 dólares el metro cuadrado. En las periferias noroeste-noreste el incremento también tuvo una gran relevancia, ya que mientras que en el año 2010 en estos barrios todas las ofertas relevadas oscilaron entre 4 y 40 dólares el metro cuadrado (a excepción de Selvetti donde se registraron lotes de entre 41 y 80 dólares el metro cuadrado), en 2015 los valores se ubicaron entre 28 y 160 dólares el metro cuadrado (y en Selvetti algunos lotes se ubicaron en el rango de entre 161 y 240 dólares el metro cuadrado).

Mapa 10: Precio del suelo (metro cuadrado/dólares) en la ciudad de Tandil, año 2010.



Fuente: elaboración propia en base a las ofertas realizadas por las inmobiliarias en el suplemento “Negocios y Servicios” del periódico Nueva Era, año 2015.

Al cruzar la información obtenida en los registros de los avisos clasificados y los datos aportados en las entrevistas a los informantes clave, se evidencia que efectivamente a lo largo del período estudiado los precios del suelo urbano en la ciudad de Tandil crecieron muy por encima del incremento que, en ese mismo lapso, registraron los ingresos de los sectores medios y populares⁶¹. Al mismo tiempo, se destaca la consolidación del sector sur y centro del ejido urbano como los espacios más valorizados de la ciudad, pero se observa que las ofertas para los barrios periféricos se incrementaron notablemente, tanto

⁶¹ Según Herrera (2017) en noviembre del año 2000 el salario mínimo, vital y móvil en la Argentina alcanzaba los U\$S200, mientras que el salario promedio de los empleados registrados ascendía a U\$S803. En noviembre de 2002, luego de la salida de la convertibilidad, estos valores cayeron a U\$S57 y U\$S310, respectivamente, para luego recuperarse y alcanzar en diciembre de 2015 la cifra de U\$S423 el salario mínimo, vital y móvil y U\$S1.436 el salario promedio de los empleados registrados.

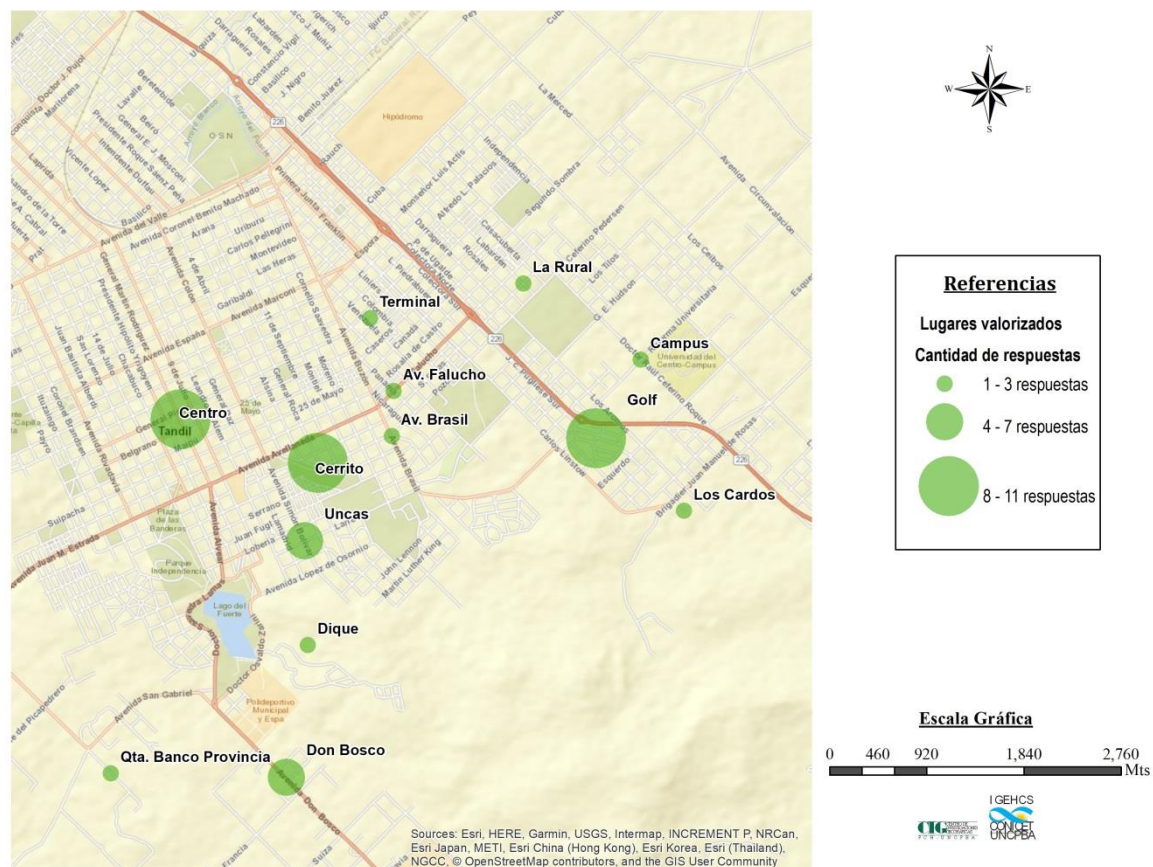
en cantidad como en el valor del metro cuadrado. Este último dato pone de manifiesto que muchos de estos lugares al norte del ejido urbano, que anteriormente no poseían atractivo inmobiliario, en los últimos quince años comenzaron a constituirse en un eje de expansión para los espacios residenciales de aquellos sectores de la población que lograron alcanzar alguna capacidad de ahorro y comenzaron a demandar suelo urbano para la construcción de sus viviendas como bienes de uso.

4.5 Uso del territorio por parte de los capitales inmobiliarios y transformaciones en el medio construido de cada uno de los barrios de la ciudad

Este momento de auge inmobiliario no evidenció las mismas características en todos los barrios y lugares del ejido urbano que componen la ciudad, más bien se observó una valorización diferencial, que obedeció a una combinación entre las singularidades que asumió la producción de inmuebles en los diferentes segmentos del mercado, de acuerdo a las posibilidades que el contexto brindó en cada momento, y a la utilización que se realizó de la materialidad previamente existente, ya sea de sus elementos naturales o de aquellos construidos por la sociedad.

La información brindada por los martilleros y los empresarios de la construcción respaldó que existen distintos niveles de valoración de los lugares o barrios para la inversión inmobiliaria. En este sentido, a partir de las respuestas obtenidas se evidenció, como lo muestra el Mapa 11, que el centro y varios lugares del sur de la ciudad recibieron la mayor cantidad de menciones. Pero, mientras se destaca que en el centro se generó una valorización del suelo en base a la potencialidad que el medio construido ofrece para la generación de edificios en altura, en el sur, proliferaron los proyectos de espacios residenciales con viviendas unifamiliares para sectores de altos ingresos, debido a sus aptitudes paisajísticas y a la conformación de un mercado correspondiente a la vivienda privilegiada. Esto se tradujo en diferentes formatos residenciales, como barrios parque, urbanizaciones especiales y barrios cerrados, a los cuales también se le adicionaron los emprendimientos destinados a la actividad turística y recreativa, principalmente, hoteles y cabañas.

Mapa 11: Lugares valorizados para la inversión inmobiliaria en los últimos quince años, según la percepción de los martilleros y de los empresarios de la construcción.



Fuente: elaboración propia en base a las respuestas obtenidas de los informantes clave.

A su vez, a raíz de esta pregunta surgieron otros datos interesantes a destacar. En primer lugar, varios entrevistados mencionaron que desde hace aproximadamente cinco años, desde el lanzamiento del programa de créditos hipotecario Pro.Cre.Ar, se valorizó un importante sector hacia el norte de la ciudad, a partir de la conformación de espacios residenciales para los sectores de ingresos medios. Concretamente, los barrios mencionados fueron San Juan, Arco Iris y Villa Italia Norte. También se identificó a los barrios de la Estación y del Hospital, pertenecientes al segundo anillo céntrico, como lugares “de reciclado”, es decir, barrios tradicionales de la ciudad, con edificaciones antiguas, donde los empresarios inmobiliarios invierten en la compra de esas viejas viviendas, para demolerlas y luego realizar complejos de departamentos. Este proceso ha generado una serie de tensiones, que enfrenta a los intereses de los promotores

inmobiliarios con los de aquellos actores sociales que intentan preservar el patrimonio histórico y cultural de estos lugares, con un origen ligado a la llegada del ferrocarril, a finales del siglo XIX.

Además, resulta relevante mencionar que surgieron referencias negativas hacia determinados barrios, a pesar de que en las entrevistas no se indagó sobre ello. Particularmente, cinco informantes clave mencionaron a Movediza y a Tunitas, como lugares no aptos para el desarrollo inmobiliario a causa de las características de su población. De lo expresado por estas personas, se desprende que si bien estos espacios también poseen un entorno natural con muchas potencialidades, la precariedad de sus infraestructuras y el estigma social que se ha generado alrededor de ellos, no los hacen atractivos para las inversiones. Finalmente, puede identificarse un último grupo de barrios, que en algunas entrevistas fueron señalados como lugares recientemente valorizados para la residencia de sectores medios, pero que otros martilleros y constructores los identificaron dentro de los lugares estigmatizados y de bajo valor inmobiliario. Este es el caso de Villa Aguirre, Palermo y Maggiori, que se encontrarían en un proceso de transición, donde algunos sectores puntuales, en los últimos años, empezaron a cambiar su fisonomía de espacios residenciales precarios a lugares de expansión para los sectores medios (Mapa 12).

Mapa 12: Valoración realizada por los martilleros y los empresarios de la construcción de los barrios de la ciudad.



Fuente: elaboración propia en base a las respuestas obtenidas de los informantes clave.

4.5.1 Consolidación y diversificación del mercado de la vivienda privilegiada: uso del territorio asociado a las características de los paisajes serranos

Tal como expresa Fernández Equiza (2017), los intentos por desarrollar proyectos urbanísticos en los faldeos serranos en Tandil, se remontan a la década de 1970. Pero en aquel entonces, las dificultades vinculadas con la provisión de servicios, sumado con algunos inconvenientes legales que presentaban los lotes en cuestión, impidieron que esas iniciativas se concretasen. Recién en la década de 1990, se llevaría a cabo el primer barrio cerrado y se desarrollarían algunos emprendimientos turísticos y, a comienzos del siglo XXI, se produciría un crecimiento exponencial de viviendas unifamiliares, cabañas y hoteles, que pondría de manifiesto la necesidad de elaborar políticas de planificación territorial.

Esta modalidad de uso del territorio por parte de los capitales inmobiliarios, en la cual se desarrollan proyectos urbanísticos exclusivos que se valorizan mediante la incorporación de elementos del medio natural, no es propia de Tandil, sino que resulta una característica que asume el mercado de bienes raíces a partir de la consolidación del modelo de ciudad neoliberal. Analizando el caso de los desarrollos inmobiliarios que surgieron en la cuenca baja del río Luján, Pintos (2017) explica que este segmento del mercado de la vivienda se orientó, en las últimas décadas, a la producción de espacios residenciales basados en una lógica rentista, que dio como resultado la generación de fragmentos urbanos, donde los territorios se transformaron en meros contenedores despojados de historia y de cultura. La concreción de estas nuevas formas residenciales se produce en un contexto de flexibilización de las normativas públicas y del abandono de las funciones de gestión y planificación por parte del Estado, que resultó muy beneficioso para el accionar de los grandes inversores inmobiliarios, tal como lo explican Theodore, Peck y Brenner (2009) cuando analizan las características de la urbanización neoliberal. Janoschka (2003) coincide con esta lectura y afirma que en la Provincia de Buenos Aires, en la década de 1990, la mayoría de los emprendimientos relacionados con la construcción de barrios cerrados no contaba con la aprobación de sus planes, lo cual evidenciaba que la irregularidad urbana ya no sólo era una condición propia de los espacios residenciales de los sectores populares, sino que también se extendía a los sectores medios y altos.

Estas prácticas empresariales que producen las urbanizaciones cerradas implican la depredación y privatización del ambiente, transformándolo en un objeto que el mercado inmobiliario utiliza para ofrecerlo de manera banalizada a los consumidores. En el caso de las urbanizaciones cerradas de la cuenca baja del río Luján, Pintos (2017) explica que esto se traduce en la producción de lagunas y canales artificiales, que implica la remoción de grandes masas de tierras y la modificación del escurrimiento natural del agua, con todas las consecuencias que ello trae aparejado. En la ciudad de Tandil, también se observa este proceso de transformación de la naturaleza y la incorporación de algunos de sus elementos a los proyectos de urbanización, que se comercializan mediante una estrategia de marketing, la cual ofrece un estilo de vida ligado a la tranquilidad, la seguridad y la posibilidad de disfrutar de los paisajes serranos. De esta manera, la utilización que los promotores inmobiliarios realizan de los humedales en la cuenca baja del río Luján, es similar a la que se observa con la sierras en Tandil, donde,

según Berti y del Río (2005), la novedad que representa la comercialización de estos productos es que ya no sólo consiste en la oferta de terrenos construidos, sino en un nuevo estilo de vida para aquellos sectores que resultaron los ganadores del modelo neoliberal en la Argentina.

En la etapa actual del capitalismo, la transformación de la naturaleza no sólo se produce mediante el modelo expoliador que involucra a las actividades económicas destinadas a producir *commodities* para el mercado internacional, sino que también incluye a las periferias urbanas y a sus respectivos paisajes, que aparecen como los recursos más codiciados para incorporar en las nuevas ofertas del mercado inmobiliario:

“Los territorios así planteados se consolidan como lugares de consumo de una élite exclusivamente rentista, donde el territorio y sus atributos –en especial la naturaleza- se transforman en un factor funcional a su lógica, de allí que poco importe el carácter depredatorio que la misma tiene. La fluidez de los intercambios entre el centro y los bordes se produce a costa de debilitar la fuerza de los lugares y los vínculos con el entorno; el eje pasa a estar puesto en el consumo de imaginarios desanclados del contexto.” (Pintos, 2017, p. 29).

También se observa una importante contradicción entre los mensajes publicitarios que se utilizan para la venta de estos espacios residenciales, debido a que ofrecen la posibilidad de residir en espacios que se encuentran en contacto con un entorno natural y que, en realidad, no es así, ya que para lograr que estos ambientes sean habitables se requiere de una fuerte transformación de sus ecosistemas. En el caso de los humedales de la cuenca baja del río Luján, esto implica obras de terraplenamiento, rellenos, excavaciones y refulados (Pintos, 2017), mientras que en los faldeos serranos de Tandil, para la apertura de caminos y el tendido de los servicios, se requiere de la eliminación de gran parte de la cubierta vegetal, de la afectación de los cursos de agua y de la destrucción de las rocas. En este sentido, resulta ilustrativa la declaración que realizó a un periódico nacional, el empresario que desarrolló el primer barrio cerrado de la ciudad:

"En ese entonces nadie apostaba por el proyecto, y como antecedente sólo contaba con otras dos propuestas que habían quedado frustradas en el camino --recuerda Delillo--. No sólo la documentación fue un tema difícil, sino que también había que traer todos los servicios, y el que entiende del tema sabe que conseguir agua en las sierras es un gran

desafío, un trabajo costoso y riesgoso al mismo tiempo, ya que el granito es durísimo y hay que dinamitar la zona para poder lograrlo." (Diario La Nación, 29/11/2003).

A su vez, Pintos (2017) señala que estos modelos urbanos despojan a los ecosistemas de sus funciones ambientales y los reducen a espacios sin identidad propia, que aparecen clonados en las periferias de las áreas metropolitanas. Las consecuencias de este tipo de desarrollo se manifiestan en la conformación de ciudades menos compactas, donde se encarece la provisión de servicios e infraestructura y los costos de traslado. Además, se generan distorsiones en el valor del suelo, que implican menor capacidad de acceso para los sectores populares. En la ciudad de Tandil, este proceso se ha desarrollado a una escala menor, acorde a la magnitud de una ciudad intermedia, pero igualmente se observa una importante modificación de la forma urbana, que comienza a abandonar el aspecto de ciudad integrada que la caracterizaba hasta fines del siglo XX.

El actor social que se ha encargado de señalar los efectos nocivos que genera la expansión de la urbanización sobre los faldeos serranos, es la Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras de Tandil. Desde su conformación, a fines de la década de 1990, esta organización sostuvo que los beneficios generados por las inversiones inmobiliarias en el ecosistema serrano, son apropiados por un pequeño sector de la sociedad tandilense, presentando consecuencias negativas de relevancia para el resto de la comunidad. La creación de la infraestructura para dotar de servicios básicos a esta zona es muy costosa debido a las condiciones del suelo. Sin embargo la influencia de los actores interesados en desarrollar estos proyectos ha generado que las obras se realizaran paulatinamente, en detrimento de otros sectores de la ciudad que, a pesar de contar con terrenos llanos y accesibles para la extensión de dichos servicios, aún carecen de ellos (Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras de Tandil, 2012).

En lo que respecta a los perjuicios ambientales, se remarca el impacto sobre el paisaje, la flora, la fauna y los cursos de agua. La eliminación de la cubierta vegetal que se realiza con el objetivo de adecuar los terrenos para las edificaciones genera un escurrimiento más rápido de las aguas provenientes de lluvias, lo cual podría ser causa de inundaciones en las zonas de la ciudad que se encuentran aledañas a las sierras, por la menor capacidad de absorción de la vegetación. Por otra parte, se destaca la situación de irregularidad que presenta una parte de los terrenos de esta zona, los cuales rápidamente se adecúan para ser vendidos y realizar negocios inmobiliarios.

Posteriormente, ante el hecho consumado, se presentan los proyectos en las dependencias del gobierno municipal para que sean legalizados (Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras, 2012).

El Plan de Desarrollo Territorial incluye dentro de las urbanizaciones cerradas a los Clubes de Campo y a los Barrios Cerrados, que se adecúan a lo establecido en el Decreto-Ley 8.912 y en el Decreto Provincial 27/98⁶². Los dos barrios cerrados que existen en la actualidad, “Sierras de Tandil” y “Altos Aires”, surgen como emprendimientos no sólo residenciales sino también recreativos. “Sierras de Tandil” abarca un predio de 46 hectáreas, que posee 169 lotes de entre 800 y 1.600 metros cuadrados y cuenta con 11 hectáreas de espacios comunes, que incluyen una pileta de natación, canchas de tenis, *paddle* y fútbol. Además, cuenta con un *club house* de 530 metros cuadrados y un pequeño lago con cascada. Por su parte, “Altos Aires” forma parte de un conjunto de emprendimientos que se desarrollan sobre un predio de 160 hectáreas y posee unos 400 lotes de 2.000 metros cuadrados como mínimo. El resto del lugar se destina a un club de golf, un hotel cuatro estrellas y un *club house* de 2.000 metros cuadrados, que incluye confitería y restaurante (Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010). Ambas iniciativas corresponden a empresarios de origen local, con lo cual en este tipo de inversiones, al igual de lo que sucede con los complejos de departamentos, los espacios residenciales son generados por capitales del lugar, siendo una característica que los diferencia de las nuevas urbanizaciones que proliferaron en las últimas décadas en la RMBA y otras grandes ciudades del país. En la Figura 2 puede visualizarse, en el contexto del cordón serrano, el hotel Amaike y el alambrado perimetral correspondiente al barrio cerrado “Altos Aires”.

⁶² Se define por Barrio Cerrado (Decreto Provincial N° 27/98 artículo 1) a todo emprendimiento urbanístico destinado a uso residencial predominantemente con equipamiento comunitario cuyo perímetro podrá materializarse mediante cerramiento. El mismo podrá localizarse en cualquiera de las áreas definidas por ordenanza municipal de ordenamiento territorial: urbana, complementaria o rural.

Figura 2: Camino entre las sierras hacia el barrio cerrado “Altos Aires” y el Hotel Amaike.



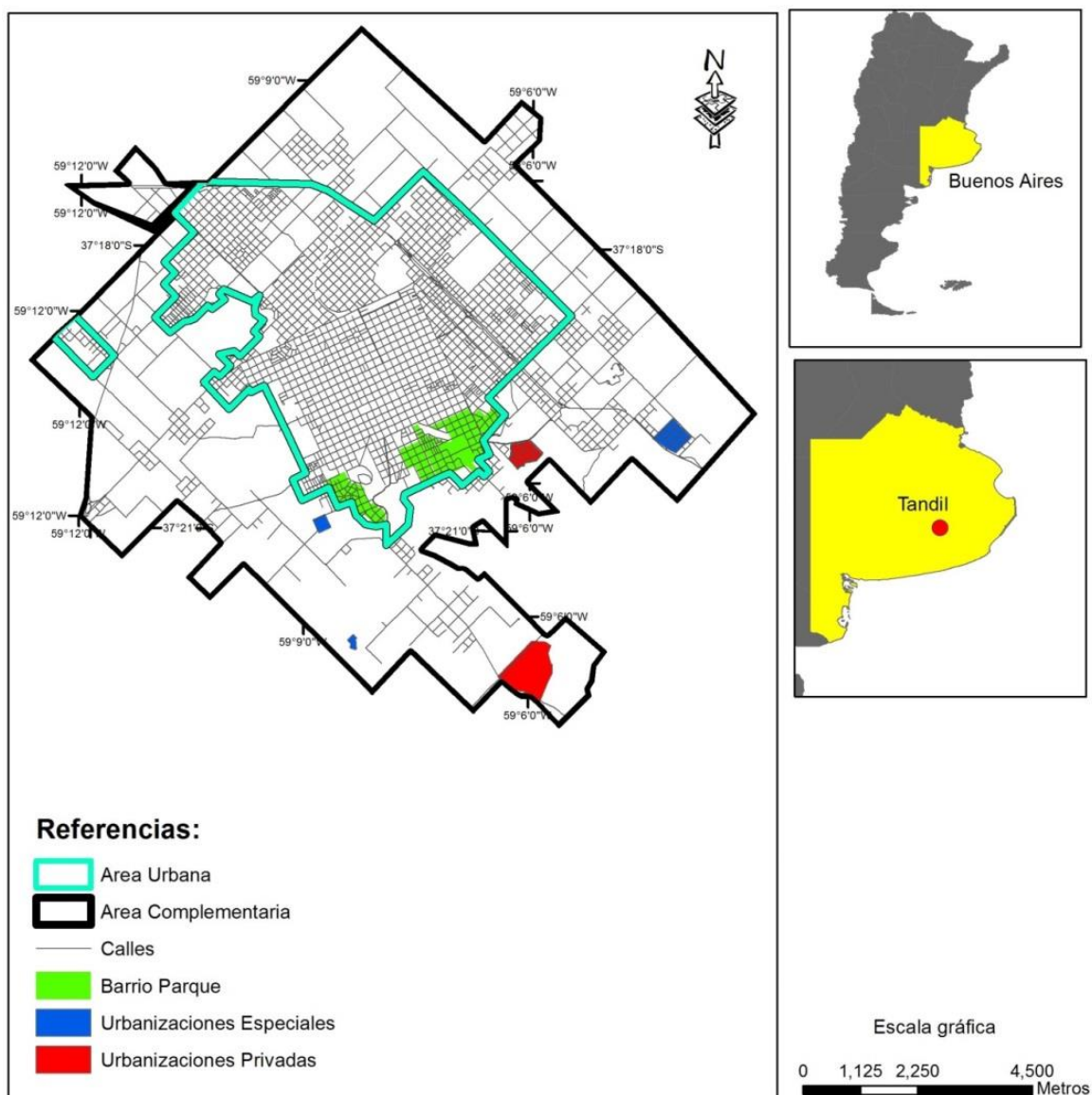
Fuente: Fotografía propia, trabajo de campo año 2014.

Asimismo, el Plan de Desarrollo Territorial contempla otras figuras, como las de Barrios Parque y Urbanizaciones Especiales. Los Barrios Parque son sectores dotados parcialmente de infraestructura y destinados exclusivamente a la residencia unifamiliar, con características particulares, como las de poseer tejido abierto y muy bajas densidades de ocupación⁶³. Mientras que por Urbanizaciones Especiales se entiende a los emprendimientos residenciales, privados y públicos, que incluyen la construcción de la totalidad de las edificaciones y la dotación de infraestructura y equipamientos comunitarios en predios mayores a una hectárea. Las mismas requieren la sanción de una normativa particular para poder efectivizarse⁶⁴. El Mapa 13 muestra este conjunto de urbanizaciones exclusivas presentes en la ciudad de Tandil.

⁶³ Concretamente, el Plan de Desarrollo Territorial establece los siguientes indicadores para estas zonas: retiro de frente mínimo de tres metros, retiro lateral mínimo de tres metros con quince centímetros, Factor de Ocupación del Suelo de 0,50, tasa de permeabilización del 70%, Factor de Ocupación Total de 0,7, una densidad neta de 150 habitantes por hectárea y una altura máxima de 7 metros y cincuenta centímetros. Las parcelas mínimas deben contar con 600 metros cuadrados y el lado mínimo debe ser de 20 metros.

⁶⁴ En estos proyectos la división del suelo necesariamente deberá realizarse en unidades parcelarias independientes, las que tendrán acceso por espacio circulatorio público. Las dimensiones de las parcelas en ningún caso podrán ser inferiores a los diez metros de ancho promedio y a los doscientos metros cuadrados de superficie.

Mapa 13: Barrios Parque, urbanizaciones cerradas y especiales de la ciudad de Tandil.



Fuente: Lan, Linares, Di Nucci y López Pons, 2010, p. 144.

Al indagar sobre la demanda registrada sobre lotes y viviendas en los barrios cerrados, los martilleros y constructores entrevistados coincidieron en que los clientes que consultan por estas opciones son, mayormente, personas que provienen de afuera, específicamente de la RMBA u otras metrópolis del país. En relación a las viviendas y lotes situados en los faldeos serranos, pero por fuera de los barrios cerrados, también existe mayor demanda por parte de personas externas a la ciudad, aunque en varias ocasiones los entrevistados manifestaron que luego de asesorarlos, muchos de sus

clientes desisten de estas opciones y se vuelcan a ofertas más convencionales en el centro de la ciudad. Esta situación obedece a las dificultades que implica vivir en lugares que no cuentan con los servicios básicos y que se encuentran alejados de los diferentes espacios por los que luego tienen que transitar en su cotidianeidad. El Martillero 1, refiriéndose a esta cuestión, expresó:

“Por ahí la gente que viene de afuera, se ilusiona con los paisajes y todo eso, pero cuando vos empezás a hacer un análisis de dónde te conviene comprar, es de los lugares más complicados ¿Por qué? Porque va a ser muy difícil que lleguen las cloacas, por lo costoso que es, el agua corriente... si bien ahora ha llegado, también es más complicado. En la época invernal, estás a mayor altura, hace más frío, no tenés gas, no tenés línea de colectivo, no tenés una asistencia médica cercana... por eso es que toda esa zona se dio más para el turismo y por ahí en otros barrios donde es más fácil conseguir los servicios, es más fácil acceder a un transporte público... eso influye mucho a la hora de tomar decisiones.”(04/09/2017).

Asimismo, otro aspecto que se abordó en las entrevistas con los informantes clave fue su visión con respecto a las normativas vigentes de ordenamiento territorial que rigen sobre estos lugares. Aunque la gran mayoría de los martilleros y constructores destacaron la necesidad de contar con un Plan de Ordenamiento Territorial que encauce el crecimiento de la ciudad, se presentaron diferentes opiniones con respecto a la idoneidad de las restricciones impuestas. En el caso de los faldeos serranos, algunos entrevistados afirmaron tener una visión favorable a las limitaciones impuestas sobre su uso, debido a que permite la conservación del patrimonio natural de la comunidad tandilense, sin embargo, otros indicaron que estas medidas les resultan extremas porque impiden la subdivisión y edificación en parcelas donde se podrían realizar diferentes proyectos urbanísticos. Por ejemplo, el Martillero 12 mencionó que:

“Yo de hecho estoy en la comisión del Centro de Martilleros y hemos pedido explicaciones de por qué es tan riguroso el tema y por qué es tan acotado y en cierta manera tienen razón y en cierta manera no. El justificativo es que en zonas más alejadas luego de la construcción de viviendas, la población demanda que se extiendan los servicios, incluso los de transporte, salud, educación y un montón de cosas y ahí hay una parte que es entendible. Pero sí, estamos muy complicados.”(31/08/2017).

A su vez, el Martillero 1 coincidió con que las restricciones son importantes, pero destacó la visión integral de la ciudad que debe tener el gobierno municipal al momento de aplicar las normativas de ordenamiento:

“...Si bien yo creo que las sierras se pueden construir, porque es más vistoso ver las casitas, el tema es que llevar servicios a todos esos lugares es muy caro, y no solamente pensemos en los servicios de luz, de gas y de agua, sino que también le tenés que llevar transporte público, seguridad, atención médica, servicios de internet, servicios de cable... son muchos los servicios... si vos permitís que la ciudad vaya haciendo puntos focales por todos lados al Municipio le saldría... ¡Al Municipio no! ¡A todos nos saldría carísimo! Por eso sí, tiene que estar reglamentado, lo que pasa que indefectiblemente le van surgiendo focos por todos lados.”(04/09/2017).

En otros casos, las críticas estuvieron dirigidas a que las limitaciones generadas para la construcción en altura, especialmente en el centro, generan escasez de suelo y, por lo tanto, favorece la especulación y el incremento de los precios. Estas medidas no han sido contrarrestadas con otras políticas que incentiven la producción de terrenos accesibles para sectores asalariados, con lo cual se incrementan las dificultades para acceder a la vivienda propia. Con respecto a esta situación, el Empresario de la Construcción 3 opinó que:

“Al Municipio lo han criticado mucho por el hecho de que no se generaban lotes para viviendas económicas y es probable que los que lo critiquen tengan razón, no se han previsto grandes zonas o muchas manzanas que había de gusto para construir viviendas sociales o para construir viviendas un poquito más económicas, para que vos te puedas comprar un lote en trescientos y no tengas que pagar un millón. Las grandes subdivisiones que se hicieron fueron todas a través de cooperativas o asociaciones, que compraron parcelas y a través de una ley provincial pudieron dividir dos, tres o cuatro manzanas en montones de pedazos, entonces los que tenían 100 mil, 80 mil, 150 mil pesos se podían comprar un buen lote.”(27/07/2017).

Por su parte, si bien no se ha realizado una modificación integral del PDT desde que fuera aprobado en el año 2005, sí se realizaron, mediante diversas ordenanzas en los últimos años, diversos cambios que ampliaron las densidades permitidas y las alturas máximas en diversas áreas de la ciudad. En prácticamente todas las entrevistas realizadas a los martilleros y constructores, se consideraron favorables estas revisiones,

debido a que han habilitado a realizar proyectos urbanísticos en lugares que antes estaban prohibidos, descomprimiendo la presión sobre el área central.

Cabe mencionar que una buena parte de los entrevistados también señaló su disconformidad con el manejo discrecional que el gobierno local ha realizado de la normativa urbana. En este sentido, se cuestiona que a partir de la posibilidad de realizar convenios urbanísticos, determinados proyectos han logrado la autorización para realizar subdivisiones y construir con indicadores de mayor densidad a los establecidos en la reglamentación. Dicha situación evidencia vínculos entre actores que pertenecen a la lógica mercantil de producción del hábitat y actores correspondientes a la lógica pública. Aquí también se debe mencionar que en la escala correspondiente a una ciudad intermedia es más factible que existan lazos personales entre las personas que integran cada uno de estos ámbitos, por lo cual este manejo arbitrario de las herramientas de planificación puede encontrar parte de su explicación en este tipo de relaciones próximas entre los actores.

La trama de vinculaciones existente entre los actores del mercado inmobiliario y los funcionarios municipales se visualiza no sólo en las excepciones que ciertos empresarios pueden conseguir frente a las limitaciones impuestas por el PDT, sino también en la posible existencia de un entramado de relaciones destinada a facilitar datos que permiten la apropiación de terrenos de importante valor paisajístico. Este hecho adquirió resonancia en la ciudad a partir de una denuncia, realizada en 2014, al Presidente del Honorable Concejo Deliberante por asociación ilícita. En la misma, se señalaba que determinadas dependencias del Municipio filtraban información sobre terrenos que eran fiscales o que se encontraban en situación de acefalía, para beneficiar a ciertos particulares, quienes a partir de dichos datos iniciaban juicios de usucapión para obtener la titularidad de los mismos (El Eco de Tandil, 18/11/2014).

Los terrenos objeto de este conflicto se encuentran ubicados en el barrio Villa Cordobita, el cual ha sido valorizado recientemente por sus atributos paisajísticos, pero que, al mismo tiempo, es el lugar de residencia de sectores populares, que ocuparon informalmente una importante cantidad de lotes que se encontraban en una situación legal confusa. Este escenario ha derivado en una confrontación entre actores que forman parte de la lógica de las necesidades con el Municipio y los empresarios inmobiliarios, debido a que las organizaciones que nuclean a los vecinos del barrio, y que vienen

desarrollando desde hace tiempo iniciativas para emprender la regularización dominial, denuncian abiertamente que la situación no se resuelve a causa del entramado de intereses que tiene por objetivo el ingreso de los lotes al negocio inmobiliario, del cual se beneficiarían algunos empresarios y funcionarios municipales.

De esta forma, en Villa Cordobita emergen conflictos que son propios de las actuales formas de producción y apropiación de la materialidad construida, relacionando a las tres lógicas de producción del hábitat. La escasa valoración inmobiliaria y la poca claridad legal que presentaban los terrenos de este barrio en décadas anteriores dieron lugar a una ocupación informal que, hasta hace pocos años, parecía habilitada por el gobierno local. Sin embargo, las expectativas que recientemente despertaron los potenciales proyectos residenciales, ocasionaron que algunos vecinos comenzaran a evidenciar una inestabilidad en la tenencia de la tierra, que se manifestó en la aparición de los supuestos dueños y en algunos intentos de desalojo. Al mismo tiempo, de confirmarse la denuncia por tráfico de información realizada a funcionarios municipales, visibilizaría el mecanismo por el cual actores relacionados con la lógica pública y mercantil pretender hacerse de las tierras e ingresarlas al mercado inmobiliario.

4.5.2 Proceso de verticalización y transformación de la materialidad urbana del centro de la ciudad

El proceso de verticalización en las ciudades, según Soares de França (2015), constituye un estadio avanzado de la apropiación del suelo urbano, que denota no sólo transformaciones morfológicas y espaciales, sino también económicas, sociales y culturales. Es inherente a un ideario social que demanda la posibilidad de acceder a lugares seguros, que posean un determinado status y buena localización e infraestructura urbana. En el período actual, la escasez de espacios horizontales urbanos para la producción de viviendas, comercios y usos industriales, intensificaría el proceso de verticalización. Completando esta definición, Beltrão Sposito (1993) entiende a la verticalización como un proceso a través del cual se produce territorialmente la ciudad, a través de la ampliación, multiplicación y desdoblamiento de su base de tierras. A su vez, este proceso se asocia a la Renta Diferencial Tipo 2 identificada por Jaramillo (2009), la cual indica que en determinados lugares del ejido urbano se pueden generar

ganancias extraordinarias susceptibles de convertirse en rentas, por medio de la construcción en altura.

En la ciudad de Tandil el proceso de verticalización en los últimos quince años se ha llevado a cabo, principalmente, por medio de capitales locales. Las empresas constructoras dedicadas a la realización de edificios en altura que han liderado este proceso son *Bértoli Constructora* y *Grupo ZYASA*. Ésta última fue creada en el año 2005, momento desde el cual ha realizado trece edificios y un barrio de 108 viviendas, denominado “Desarrollo Palermo Norte”. El Empresario de la Construcción 2, quien dirige la empresa, mencionó que no existen capitales externos a la ciudad que se encarguen de realizar estos proyectos y que la mayoría de sus clientes los compran para habitarlos y, en algunos casos, como posibilidad de materializar sus ahorros y complementar sus ingresos mediante el dinero que reciben por su alquiler. Los inversores externos en ocasiones pueden comprar dos o tres departamentos, pero no existen capitales foráneos que construyan edificios o los compren en su totalidad. Por su parte, el Empresario de la Construcción 4, uno de los dueños de la empresa Bértoli Constructora, explicó que los departamentos realizados por su empresa están dirigidos al 5% de la población con mayor poder adquisitivo, debido que son inmuebles de grandes dimensiones y que cuentan con numerosas *amenities*.

Al igual que lo que ocurre con el espacio serrano, el PDT también estableció límites para la construcción en altura en el centro de la ciudad, lo cual condicionó el accionar de los empresarios que construyen este tipo de edificios. Con respecto a este punto, el Empresario de la Construcción 2, consideró pertinente que se regule el crecimiento urbano, pero mencionó que, en general, los tiempos del Estado suelen ser más lentos que los de los agentes privados y que la normativa establecida por el la legislación urbana se encuentra desactualizada. Según su perspectiva, el área para construir edificios en altura debería ser más amplia, porque existe una demanda por parte de la población que aún no ha sido satisfecha⁶⁵. El Empresario de la Construcción 4 coincidió con esta postura e indicó que existen áreas de la ciudad que permitirían un desarrollo en altura mayor al actual, como por ejemplo la zona del Hospital y de la Avenida Colón,

⁶⁵ Según el Plan de Desarrollo Territorial, los edificios de hasta 31,5 metros de altura sólo pueden ser construidos en la denominada “Zona Central”, que conforma el cuadrante definido por las Avenidas España y Santamarina y las calles 14 de julio y Maipú.

que cuentan con las infraestructuras necesarias para albergar una mayor densidad de población.

En el Mapa 14 es posible visualizar la verticalización llevada a cabo en la ciudad por medio de estas dos empresas, además se incluye el “Desarrollo Palermo Norte”, en un área de expansión residencial que, en los últimos años, se caracteriza por la afluencia de sectores sociales de ingresos medios. Por su parte, la Tabla 9 y 10 contienen datos relacionados a los edificios producidos por estas dos empresas, su ubicación y la fecha de entrega; de donde se deduce que el proceso de verticalización es muy reciente en Tandil, concentrándose mayoritariamente en los últimos quince años. Asimismo, la Figura 3 muestra dos edificios de cada una de estas empresas, que en el año 2015 se encontraban en construcción.

La producción de estos edificios en altura también forma parte del mercado de la vivienda privilegiada, ya que satisfacen las necesidades de un determinado estilo de vida que demandan los sectores de mayor poder adquisitivo de la sociedad. Como indicó el Martillero 6, un departamento ubicado en el último edificio inaugurado por la empresa Bértoli Constructora, “Urbano Plaza”, se cotiza en, aproximadamente, 400.000 dólares, unos 4.000 dólares por metro cuadrado. Estas empresas utilizan el medio construido del centro de la ciudad, que cuenta con todos los servicios y posee las mejores condiciones de accesibilidad, para poder realizar estos emprendimientos a los que se le agrega valor mediante la incorporación de una gran cantidad de *amenities*. Asimismo, dichos proyectos inmobiliarios también generan un reciclado de la materialidad previamente existente del espacio céntrico, debido a que las constructoras adquieren parcelas en lugares estratégicos, que contienen viejas edificaciones, las cuales son demolidas para llevar a cabo los edificios de alta gama. De esta forma, el proceso de verticalización del espacio urbano tandilense ha adquirido un desarrollo acelerado en la última década y media, llevado a cabo, principalmente, por estos dos agentes privados.

Mapa 14: verticalización producida por las dos empresas constructoras más grandes en la ciudad de Tandil en los últimos quince años.



Fuente: elaboración propia.

Figura 3: a la izquierda edificio en construcción Irigoyen Plaza (Bértoli Constructora) y a la derecha edificio en construcción Prestige 12 (Grupo ZYASA). Tandil, 2015.



Fuente: fotografías propias, trabajo de campo año 2015.

Tabla 9: Edificios construidos por el Grupo Zyasa en Tandil, entre 2006 y 2018.

| Edificio | Ubicación | Fecha de entrega |
|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Prestige 1 | Alem 773 | 23/12/2006 |
| Prestige 2 | Paz 522 | 29/02/2008 |
| Prestige 3 | Mitre 743 | 30/09/2009 |
| Prestige 4 | Alem 540 | 30/09/2009 |
| Prestige Premium | Mitre 851 | Sin información |
| Prestige 6 | Sarmiento 431 | 30/04/2010 |
| Prestige 7 | 9 de Julio 366 | 20/12/2010 |
| Prestige 8 | San Martín 348 | 15/05/2011 |
| Prestige 9 | Belgrano 858 | 09/06/2012 |
| Prestige 10 | 14 de julio 473 | 14/12/2013 |
| Prestige Gold | Santamarina 555 | 31/12/2014 |
| Prestige 12 | Chacabuco esq. Sarmiento | Sin información |
| Hotel Prestige | Mitre 666 | Sin información |

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de la página web de la empresa

<http://www.edificiosprestige.com.ar/>

Tabla 10: Edificios construidos por el Bértoli Constructora en Tandil, entre 1994 y 2018.

| Edificio | Ubicación | Fecha de entrega |
|-----------------------------|------------------|-------------------------|
| Edificio América | España 771 | Setiembre 1994 |
| Edificio Plaza | Chacabuco 466 | Junio 1996 |
| Torre del Sol | Chacabuco 440 | Abril de 2001 |
| Solar de Pinto | Pinto 544 | Marzo 2004 |
| Torre Los Naranjos | Irigoyen 744 | Noviembre 2007 |
| El Mirador | Sarmiento 968 | Mayo 2009 |
| Torre Mitre | Mitre 880 | Junio 2010 |
| Vistasur | San Martín 912 | Julio 2011 |
| Torre Maipú | Maipú 227 | Diciembre 2011 |
| Alem Suites | Alem 868 | Febrero 2014 |
| Edificio Santamarina | Santamarina 862 | Diciembre 2014 |
| Aires de Mitre | Mitre 957 | Mayo de 2016 |
| Yrigoyen Plaza | Irigoyen 552 | Febrero de 2016 |
| Urbano Plaza | Chacabuco 454 | Febrero de 2018 |
| Liv Chacabuco | Chacabuco 562 | En construcción |

Fuente: elaboración propia en base a datos extraídos de la página web de la empresa

<http://www.bertoliconstructora.com.ar/home.php>

En este punto, también es posible observar las relaciones que se establecen entre los actores que se encuadran dentro de la lógica mercantil de producción del hábitat y la lógica pública, ya que la firma que dirige el Empresario de la Construcción 4 fue autorizada, mediante la firma de un convenio urbanístico en el año 2014, a realizar el edificio “Urbano Plaza” (Figura 4) en la “Zona Central”, excediendo el límite de altura impuesto por el PDT, a cambio de abonar una suma de dinero (\$114.215)⁶⁶. En dicha construcción se edificaron 152,29 metros cuadrados por encima del máximo de altura permitida, destinados a ampliar el salón de usos múltiples de aprovechamiento común del consorcio. La compensación que la empresa debió pagar al Municipio representó apenas un pequeño porcentaje de la valorización que adquirieron el conjunto de los departamentos del edificio, como consecuencia de la incorporación de los servicios que se incluyeron en la ampliación. Cabe mencionar, que si bien entre los bloques que conforman el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Tandil se asumieron diferentes posiciones, las mismas estaban relacionadas con los desacuerdos que generaba el monto con el cual la empresa debía contribuir mas no con la vulneración

⁶⁶ Convenio urbanístico firmado en el Intendente y el Sr. Bértoli, Oscar. Disponible en la página del Municipio de Tandil <http://www.tandil.gov.ar/convenios/index.php>

que significó la firma del convenio al Plan de Desarrollo Territorial (Diario El Eco de Tandil, 27/05/2014).

Figura 4: Edificio Urbano Plaza de la Constructora Bértoli, ubicado en la calle Chacabuco 454.



Fuente: Fotografía propia, trabajo de campo 2018.

4.5.3 Barrios de reciente valorización para la residencia de los sectores medios en el Norte de la ciudad

En varias de las entrevistas realizadas a los constructores y martilleros se pudo evidenciar que un aspecto relevante que se está produciendo en la dinámica intra-urbana de Tandil, en los años más recientes, es la valorización de diferentes barrios que se encuentran al norte del ejido urbano, en los que la implementación de programas

estatales, como el Pro.Cre.Ar., tuvieron una notable incidencia. El desarrollo del complejo urbanístico de 628 viviendas correspondiente a esta política de créditos, cuya construcción se inició en el año 2013, se llevó a cabo al norte del barrio Villa Italia, en terrenos que anteriormente pertenecían al Ejército y que, hasta ese momento, constituían una barrera urbana que segregaba a aquellos lugares que se ubicaban al norte del mencionado predio. Además de la construcción del complejo propiamente dicho, también se realizaron diferentes obras de infraestructura, como la apertura y el ensanchamiento de calles, que permitieron integrar a los espacios que se encontraban en los bordes del ejido urbano. Asimismo, la implementación de la línea “compra de terreno y construcción” de este mismo programa, incentivó la subdivisión de bloques de tierra ubicados en esta zona, generando que barrios como Arco Iris, San Juan y Maggiori, logran ingresar en un proceso de consolidación, que se tradujo en una mayor densidad constructiva y en la finalización de sus trazados urbanos. Con respecto a esta cuestión, el Empresario de la Construcción 5 mencionó:

“Nosotros hicimos, más o menos, 45 Procrear desde el 2013 al 2015... viviendas se hicieron en todos lados y pasó algo que no venía pasando, se hicieron viviendas buenas en lugares alejados, que no eran los lugares preferidos para los inversores que venían de afuera que decían ‘¡Yo quiero vivir acá!’... Y sin embargo, la gente hizo buenas viviendas... supónete, del Ejército para allá [Barrio Maggiori, San Juan y Arco Iris], de ahí hasta la [Ruta] 30... Bueno, había manzanas enteras completas y de golpe y porrazo empezaron, uno hizo acá, el otro hizo allá... viviendas buenas y nuevas.” (27/07/2017).

No obstante, el constructor señaló que una consecuencia inmediata que generó el lanzamiento del programa de créditos fue que los precios de los lotes en esa zona se dispararan en muy poco tiempo. Por ejemplo, algunas parcelas que se ofrecían a 50.000 pesos, dos meses después de anunciada la política alcanzaron un valor de 150.000 pesos:

“Vos imagináte que en un momento no tenés nadie que te compre un lote, de golpe y porrazo vos tenés un lote en venta y tenés diez personas interesadas...se vendieron muchísimos lotes, se acomodaron muchísimos papeles que estaban faltando de los lotes, la gente se empezó a entusiasmar y a decir ‘¡Bueno, yo voy a regularizar esto para poder venderlo!’ Entonces, sí, dinamizó muchísimo.” (Empresario de la Construcción 5, 27/07/2017).

A su vez, el Martillero 6, coincidiendo con este diagnóstico, mencionó:

“La que más ha crecido desde hace unos 5 años para atrás, ponele entre el 2010 y el 2017, sería la zona Noroeste de la ciudad, la zona de atrás del Ejército, de Pujol para allá [Noroeste], del Tropezón. Te doy un ejemplo, un terreno hace 5 años valía 30.000 pesos, hoy vale 400.000 pesos ¿Por qué? Porque hace 5 años atrás habían lanzado todo el Pro.Cre.Ar., el que está en Pujol y Quintana, todo ese sector se llenó de casitas nuevas de Pro.Cre.Ar. Ahí se valorizó.”(23/11/2017).

El programa de créditos Pro.Cre.Ar contribuyó, junto con la iniciativa privada, a cambiar la fisonomía de los espacios residenciales más populares de la ciudad, registrándose una acelerada expansión del ejido urbano en aquellos lugares donde los precios del suelo resultaban accesibles para determinados sectores de la población que poseían alguna capacidad de ahorro y/o que podían calificar para la adjudicación de los préstamos hipotecarios. Si bien los barrios del noroeste (Villa Italia, Maggiori, San Juan y Arco Iris) se beneficiaron en mayor medida, debido a la localización del complejo urbanístico y a la gestión de tierras por parte de los organismos estatales para los beneficiarios de la línea “compra de terreno y construcción”, también se observó un importante crecimiento de aquellos barrios ubicados hacia el noreste (Palermo, Villa Gaucho, Selvetti y Villa Aguirre), donde incluso también se registraron algunos desarrollos inmobiliarios de cierta magnitud generados por actores privados.

Los barrios del noreste se encuentran separados del resto de la ciudad por la Ruta Nacional 226, la cual ha constituido históricamente otra importante barrera urbana para Tandil, estableciendo diferencias significativas en cuanto a la provisión de servicios e infraestructura entre los espacios residenciales ubicados a un lado y al otro de esta vía de comunicación. En el último período, sus efectos se han ido morigerando y estos lugares se encuentran atravesando por un proceso de transición, debido a que no sólo son habitados por sectores populares, sino también por grupos sociales de ingresos medios, que comenzaron a contemplar la posibilidad de residir en estos barrios, donde el suelo y los inmuebles todavía no han alcanzado los elevados valores que se registran en los espacios más consolidados y tradicionales de la ciudad.

A su vez, el PDT también incentivó el crecimiento de estos lugares, ya que por sus condiciones naturales, de terrenos llanos, resultan más aptos para el desarrollo urbano. Varios de los martilleros y constructores entrevistados dieron cuenta de la magnitud que

el crecimiento urbano tuvo en estas periferias en el último período. Por ejemplo, el Empresario de la Construcción 5, mencionó: *“Si vos te ponés a mirar del otro lado de la Ruta 226 [hacia el noreste] hace quince años no había nada.”* De igual forma opinó el Martillero 1, quien haciendo alusión a esta parte de la ciudad afirmó:

“de la Ruta para aquel lado, hace 15, 16 años, cuando yo empecé a trabajar, si vos te ibas dos cuadras... Ya cuando te ibas de aquel lado de la Ruta te decían ¡No, es una locura! Hacías 6 o 7 cuadras y ya era campo. Hoy hacés 14, 15, 16 cuadras y seguís viendo complejos y complejos y complejos...” (04/09/2017).

El Empresario de la Construcción 2, también señaló el crecimiento de este sector de la ciudad, en especial del barrio Palermo, donde su empresa se encuentra desarrollando un proyecto urbanístico de 208 viviendas para sectores medios (Figura 5). Al consultarle al empresario cuáles habían sido las razones que lo llevaron a seleccionar este lugar para invertir, explicó:

“El Barrio Palermo es un barrio bastante organizado, más estructurado, que está creciendo muy bien. Y es una parte media, de gente de trabajo, de gente progresista. Elegimos ese lugar hace alrededor de tres años porque nos gustó mucho como iba creciendo y el tipo de gente que vivía era progresista y cuando tenía dinero, que podía hacer cosas con su trabajo, lo hacía bien.” (16/08/2017).

De esta forma, tanto el eje noreste como noroeste del ejido urbano aparecen, en este período, como dos lugares de acelerado crecimiento de espacios residenciales con valores del suelo y de inmuebles que se encuentran por debajo del promedio de la ciudad. Tradicionalmente, estos fueron barrios populares, de precaria infraestructura, escasa conectividad a los servicios básicos y separados del resto de la trama urbana por barreras que contribuían a su segregación, como el predio del Ejército, en el noroeste, o la Ruta Nacional 226, en el noreste. Sin embargo, en la última década y media, se ha generado un cambio de perfil, que se verificó, especialmente, en momentos de expansión de la actividad económica o con la implementación de programas estatales, que le permitieron a los sectores medios adquirir suelo urbano, construir y/o comprar sus inmuebles en estos lugares.

En la actualidad, en la fisonomía de estos barrios conviven las viviendas precarias, pertenecientes a los antiguos pobladores y los inmuebles construidos recientemente, dotados de buena infraestructura. Se observa, de esta forma, un uso del territorio mucho

más heterogéneo que el que se realiza en el centro y sur de la ciudad, con la intervención de una gran diversidad actores. En primer lugar, se encuentran los espacios residenciales generados por procesos de mercantilización, ya sea los grandes complejos habitacionales producidos por importantes constructoras (como el desarrollo Palermo Norte) o las viviendas construidas de forma particular. En segundo lugar, se identifican espacios residenciales donde intervienen procesos de desmercantilización estatal, tanto aquellos realizados por la vía de la producción (barrios de vivienda social pertenecientes a diferentes momentos históricos) como aquellos construidos por la vía del consumo (viviendas generadas por los beneficiarios del Pro.Cre.Ar.). Y, en tercer lugar, también existen espacios residenciales generados por procesos de desmercantilización social, que consisten en pequeños asentamientos (Villa Gaucho y La Esperanza) ubicados en los barrios que se extienden hacia el Noreste de la Ruta Nacional 226.

Figura 5: Parte finalizada del Desarrollo urbanístico “Palermo Norte”, del *Grupo ZYASA*, 2015.



Fuente: Fotografías propias, trabajo de campo año 2015.

4.5.4 El “reciclado” de la materialidad del barrio de La Estación: tensiones entre la conservación del patrimonio y la especulación inmobiliaria

En los barrios más tradicionales de la ciudad, donde predominan las construcciones antiguas, las inversiones realizadas por los promotores inmobiliarios se encuentran dirigidas al reciclado de esos viejos inmuebles en complejos de departamentos. En las entrevistas realizadas a los dos constructores de edificios en altura más importantes de la ciudad (Empresarios de la Construcción 2 y 4), se destacó la necesidad de modificar el PDT para que estos lugares puedan tener un mayor dinamismo, ya que de acuerdo a la normativa vigente, la altura máxima permitida para los inmuebles allí realizados es de 13,50 metros. La postura de estos empresarios, que también la han hecho pública en los medios de comunicación locales, ha despertado diferentes reacciones en la comunidad local, debido a que algunos actores sociales vinculados al barrio “La Estación” consideran que, en caso de flexibilizarse el código de edificación, la especulación inmobiliaria podría provocar la destrucción de una parte importante de su patrimonio histórico y cultural (Silva, 2016; Barandiarán y Silva, 2015).

A raíz de esta situación, en el año 2013 la “Asamblea del Barrio de La Estación” presentó en el Honorable Concejo Deliberante un proyecto para la protección patrimonial del lugar, el cual, entre otras cuestiones, se propone conservar los edificios históricos y regular las nuevas construcciones. Los fundamentos de esta propuesta se basan en el reconocimiento de La Estación como el “primer barrio de la ciudad” (Silva, 2018), que contiene una densa historia vinculada a sus orígenes ferroviarios y a una trama de instituciones, que surgieron como consecuencia de la intensa actividad social desarrollada desde fines del siglo XIX. Asimismo, la Asamblea en conjunto con las numerosas organizaciones sociales que actualmente funcionan en el barrio, se encuentran impulsando la constitución de un polo cultural, con la intención de reivindicar la identidad y visibilizar las demandas realizadas al Municipio.

No obstante, según algunos martilleros y constructores entrevistados, la fisonomía de este barrio y las restricciones impuestas por las herramientas de planificación, no han generado que los valores del suelo y las edificaciones se eleven de la forma en que lo hicieron en otros espacios. Por ejemplo, el Martillero 6 en relación a este barrio mencionó:

“La zona vieja de la estación, es una zona de valor intermedio, yo diría del uno al diez, cinco puntos, porque tenés una parte de adoquines viejos, de construcciones antiguas, una parte de la ciudad que no prospera. El ángulo de la estación... es decir, si agarro Colón y Marconi y lo mido así para allá [norte], todo lo que es Montevideo, Pellegrini, Uriburu, Arana, Machado, es la zona más tradicional, casi orígenes de la ciudad...casas viejas, altas (...) un departamentito ahí de 40 metros vale 60.000 dólares.” (23/11/2017).

Este martillero también explicó que mientras que un terreno en el barrio Maggiori o San Juan puede alcanzar valores de 400.000 pesos, desde la Avenida del Valle hacia el centro (donde se encuentra el barrio “La Estación”) una parcela de similares proporciones se encuentra por encima de los 100.000 dólares. Por su parte, el Empresario de la Construcción 1 al referirse a esta parte de la ciudad afirmó: *“Hay sectores que no han avanzado mucho, de [Avenida] Colón para aquel lado [noreste], [Avenida] España para aquel lado [norte], la Estación...esos no han tenido un despegue inmobiliario.”(30/08/2017).*

Asimismo, el Martillero 8, coincidió con este diagnóstico y manifestó que, por los valores que adquiere el suelo en este lugar, el tipo de inversiones que se realizan son complejos de departamentos chicos, de características y calidades inferiores a los que se construyen en otros lugares. Sin embargo, Silva (2018) menciona que la cercanía de este barrio con respecto al centro, su buena dotación de servicios y los bajos precios del suelo y de las viviendas en comparación con el promedio de la ciudad, puede configurar un escenario atractivo para el desarrollo de inversiones inmobiliarias que, en caso de flexibilizarse el código urbano, generaría rendimientos más que interesantes.

De esta forma, debido a las características fisonómicas del lugar y a causa de las restricciones impuestas por la normativa urbanística, el uso del territorio por parte de los empresarios de la construcción y los promotores inmobiliarios en el barrio La Estación se limita al reciclado de antiguas viviendas en complejos de departamentos que no superan los tres pisos. Los empresarios dedicados a la producción de edificios en altura han manifestado su interés por el potencial mercado que podría surgir ante una posible modificación del código de edificación, lo cual generó, como contrapartida, la conformación de una asamblea barrial que se propone evitar que la identidad de la comunidad se desvanezca frente al potencial avance de la especulación inmobiliaria. En este sentido, la fuerte carga simbólica que se encuentra asociada a gran parte de la

materialidad del barrio, desencadena una puja de intereses y un obstáculo para las inversiones en bienes raíces que no se encuentra presente en ningún otro lugar de la ciudad.

4.6 Mercado inmobiliario, estructura urbana e innovaciones espaciales en el período actual en Tandil

Las características que asumió la lógica mercantil de producción del hábitat durante el período actual en Tandil y su relación con las otras dos lógicas, especialmente con la pública estatal, se expresan espacialmente en la ciudad mediante algunas tendencias. En primer lugar, se consolida un **Mercado de la Vivienda Privilegiada** que se traduce a escala intra-urbana en dos aspectos:

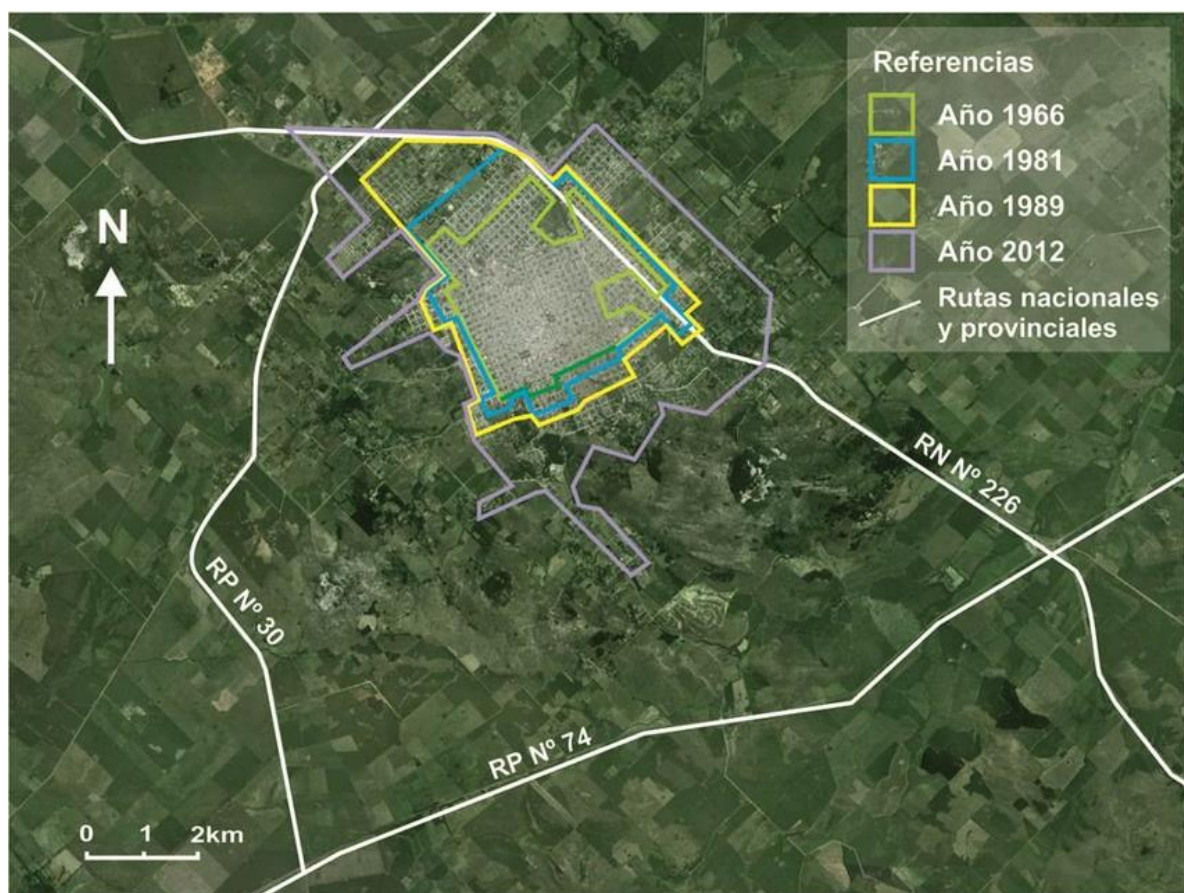
1) Viviendas unifamiliares en barrios cerrados, urbanizaciones especiales y barrio-parques en el sur de la ciudad: son producidas incorporando elementos del paisaje serrano con el objetivo de valorizar las inversiones y comercializar productos inmobiliarios asociados a un estilo de vida, donde predomina la tranquilidad y el contacto con la naturaleza. Estos inmuebles son mayoritariamente demandados por la población migrante de las grandes ciudades con alto poder adquisitivo. En Tandil, los proyectos de estas características comenzaron a prosperar recién en las últimas dos décadas, en consonancia con los cambios que evidencia la producción inmobiliaria, ligada a una relación más estrecha con el capital financiero. La concreción de estas iniciativas se realizó mediante capitales locales, que requirieron modificar profundamente el ecosistema serrano, lo cual trajo aparejado una serie de conflictos con actores de la ciudad que cuestionaron las consecuencias negativas que conllevan este tipo de emprendimientos. Al mismo tiempo, se evidencia que estos nuevos espacios residenciales provocaron una mayor dispersión y extensión del ejido urbano hacia el sur, abandonando la forma compacta que presentaba hasta finales del siglo XX (Mapa 13).

2) Departamentos de alta categoría en edificios construidos en el centro de la ciudad: los capitales que los construyen también son de origen local y la incorporación de valor, en este caso, no se da por los elementos del paisaje serrano sino por las *amenities*. Dichos inmuebles son demandados por el 5% de la población con mayor

poder adquisitivo, quienes los utilizan para consumo final o para materializar sus ahorros. La proliferación de estos inmuebles en el último período evidencia un acelerado proceso de verticalización en la ciudad.

Las inversiones inmobiliarias en ambos espacios se encuentran reguladas por el PDT, sin embargo algunos empresarios del mercado inmobiliario lograron eludir las restricciones impuestas por la normativa mediante la aprobación de excepciones, dando cuenta de los vínculos que se establecen entre algunos actores del mercado inmobiliario y las instituciones estatales. En otros casos, como en Villa Cordobita, según una denuncia realizada, estos vínculos se expresan a través de la información que circula entre ciertas dependencias del Municipio y algunos actores inmobiliarios, dando cuenta de un entramado que habilita nuevos mecanismos de apropiación de las tierras valorizadas en los últimos años.

Mapa 15: crecimiento urbano de Tandil (1966-2012).



Fuente: Guerrero, Sosa, Rodríguez y Miranda del Fresno (2013, p. 53).

Por su parte, en el centro y en los barrios aledaños a éste también se produjo una importante cantidad de **complejos de departamentos** de segunda categoría, que podrían incluirse dentro del **Mercado de la Vivienda Normal**. Dichos inmuebles son demandados, en una proporción importante, por tenedores de vivienda inversores para ofrecerlos como bien de uso a estudiantes, familias recién constituidas y/o de tamaño reducido. Las empresas constructoras son de pequeñas dimensiones y de origen local. En este caso, los conflictos surgieron en aquellos barrios donde la comunidad percibe al avance del mercado inmobiliario como una amenaza para la preservación de su patrimonio histórico y arquitectónico.

A su vez, pueden identificarse otros espacios residenciales pertenecientes al **Mercado de la Vivienda Normal** en el eje norte de la ciudad. No obstante, en estos lugares la producción se generó articuladamente con **procesos de desmercantilización estatal**, ya que gran parte de los constructores entrevistados manifestaron haber trabajado en la edificación de viviendas particulares para clientes que eran, en buena medida, beneficiarios del programa de créditos hipotecarios lanzado por el gobierno nacional. En este sentido, el perfil de estos barrios no estuvo caracterizado por la construcción de complejos de departamentos como en el centro, sino por las viviendas unifamiliares.

Para complejizar el análisis de los rasgos que asumió la estructura intra-urbana tandilense en el marco del actual proceso de urbanización, pueden considerarse algunos aportes realizados por Abramo (2011). En primer lugar, el ya mencionado concepto de **funcionalidad urbana**, que haciendo alusión al modo en que lo urbano colabora con la regulación de un determinado régimen de acumulación, posibilita establecer relaciones entre las propuestas inmobiliarias que se generaron en la ciudad en el último período y las características actuales del mercado de trabajo, los nuevos hábitos culturales y de consumo. En este sentido, podría establecerse un vínculo entre el surgimiento de los barrios cerrados y las urbanizaciones especiales con la migración de población proveniente de grandes ciudades, que es la principal demandante de espacios residenciales que se comercializan como un estilo de vida ligado a la tranquilidad y al contacto con la naturaleza. A su vez, los emprendimientos turísticos y recreativos también se adaptaron a las nuevas necesidades de consumo y esparcimiento, predominando las propuestas que se ofrecen para breves períodos de vacaciones.

En segundo lugar, Abramo (2011), adhiriendo a una perspectiva teórica heterodoxa, considera que el mercado inmobiliario se encuentra conformado por una heterogeneidad de actores, que establecen **convenciones** en relación al orden espacial intra-urbano, es decir, elaboran consensos implícitos acerca de cuál es la jerarquía que poseen los diferentes lugares hacia el interior de la ciudad. Sin embargo, los actores de mayor peso dentro de este mercado pueden tomar decisiones inesperadas con el objetivo de obtener ganancias extraordinarias y si las mismas resultan exitosas producirán cambios en el perfil intra-urbano. De esta forma, **los promotores inmobiliarios innovadores** actúan introduciendo nuevos usos del suelo y generando una diferenciación de los productos inmobiliarios y de las formas de vida urbanas. A su vez, por medio de sus estrategias, promueven nuevas expectativas y rediseñan la cartografía socioespacial de la ciudad.

En el caso de Tandil, los actores que conforman el mercado inmobiliario son, en gran medida, de origen local, sin embargo, su nivel de capitalización y su capacidad de generar innovaciones resulta muy desigual. Por esta razón, se reconoce una importante heterogeneidad, que abarca desde pequeños constructores que generan viviendas unifamiliares hasta inversores con capacidad de realizar edificios en altura en el centro de la ciudad o barrios cerrados en los faldeos serranos. En este sentido, puede visualizarse que los promotores de los primeros proyectos residenciales en las sierras constituyeron actores que tuvieron la capacidad de generar una **innovación urbana** (Abramo, 2011), ya que produjeron nuevas formas residenciales, incentivaron usos del suelo diferentes y reconfiguraron el espacio intra-urbano de la ciudad. Los dos barrios cerrados de Tandil, en sus comienzos fueron proyectos arriesgados y de resultados inciertos, debido a que la provisión de servicios e infraestructura requería de importantes inversiones para modificar el medio natural. No obstante, esas primeras iniciativas luego generaron la atracción de otros emprendimientos en los espacios aledaños. En este punto, cabe mencionar que esta innovación no hubiese sido posible sin una articulación con la lógica pública, ya que la aprobación de los proyectos y parte del financiamiento del tendido de los servicios, especialmente en el caso del barrio “Altos Aires”, estuvo a cargo del Municipio. Este hecho también puede asociarse a la idea esbozada por Santos (1994) acerca de que los capitales privados, en general, se apropian del medio construido para el cual el Estado invirtió recursos provenientes de toda la sociedad.

Finalmente, resulta de utilidad considerar el concepto de **ciudad confusa** formulado también por Abramo (2011), el cual hace referencia a un doble proceso que se genera en el mercado inmobiliario formal de las metrópolis latinoamericanas, que promueve un uso extensivo y, a la vez, intensivo del suelo urbano. Este proceso, involucra a las acciones que originan innovaciones espaciales y que promueven una diferenciación en la producción inmobiliaria, pero que, al mismo tiempo, conducen a un comportamiento imitativo por parte del resto de los actores inmobiliarios, que comienzan a realizar productos similares en otros espacios de la ciudad. Con el transcurso del tiempo, el resultado es nuevamente una homogeneización del *stock* habitacional, que vuelve a ser deshecho cuando se genera una nueva innovación, dando lugar a un proceso permanente de destrucción creativa de la materialidad urbana.

Si bien Tandil es una ciudad intermedia y la dimensión de sus procesos dista mucho de lo que ocurre en las metrópolis, cabría preguntarse si es posible identificar la aparición de algunos rasgos de la denominada ciudad confusa en el período estudiado, ya que su estructura urbana puede encontrarse en una transición que la conduce a adquirir, simultáneamente, una forma más difusa y compacta. Por una parte, en la zona sur, proliferan los espacios residenciales y recreativos de uso extensivo del suelo, que, paulatinamente, han generado una morfología mucho más dispersa, pero, por otro lado, en el centro y en los barrios aledaños se registra un proceso de densificación, generado por la construcción de edificios en altura y de departamentos de propiedad horizontal. Como mencionaron algunos informantes clave entrevistados, en los últimos quince años el precio del suelo en la denominada zona central comenzó a determinarse por la cantidad de departamentos que es posible realizar en ellos.

Por consiguiente, dentro de un régimen de acumulación específico, como es el que se generó en la Argentina luego del abandono del modelo de convertibilidad, lo urbano adquirió algunas características que colaboraron para la regulación del mismo. En el caso concreto de una ciudad intermedia ubicada en el sureste de la Provincia de Buenos Aires, como Tandil, su estructura comenzó a registrar modificaciones que acompañaron a las formas de residencia y a los hábitos de consumo que se fueron consolidando en el período. Si bien en las grandes ciudades, la tendencia a residir en barrios cerrados comenzó en décadas anteriores, en Tandil este tipo de proyectos se concretaron más recientemente, lo cual puede relacionarse con la centralidad que adquirió, en estos últimos años, la incorporación de los elementos de la naturaleza a los estilos de vida

promocionados por el mercado inmobiliario y a los cambios en los hábitos de trabajo y recreación, que permitieron la realización de movimientos pendulares con la RMBA.

CAPÍTULO 5

POLÍTICAS HABITACIONALES Y PLANEAMIENTO URBANO EN LA CIUDAD DE TANDIL: LA LÓGICA DE LA ACCIÓN ESTATAL TENSIONADA

5.1 Espacios residenciales generados por los procesos de desmercantilización estatal en Tandil: desde las operatorias ATEPAM hasta proyecto urbanístico PRO.CRE.AR

Para comprender la lógica de la acción estatal, es conveniente establecer una periodización, que permita dar cuenta del proceso por el que fue atravesando la política habitacional desde mediados del siglo anterior (cuando se generaron los primeros barrios financiados con recursos públicos en la ciudad de Tandil) hasta la actualidad. De esta forma, es posible identificar un primer momento, que se extiende desde la década de 1960 hasta 1988, caracterizado por una concepción de la política habitacional de tipo “llave en mano”, donde se desarrollaron operatorias como ATEPAM o FONAVI a cargo de grandes empresas contratistas. Luego, se delinea un segundo momento, entre 1989 y 2002, donde la responsabilidad de garantizar el acceso a la vivienda digna se descentralizó hacia los Estados provinciales, con la implementación de programas de carácter focalizado y con una fuerte impronta de la modalidad de autoconstrucción. Posteriormente, surge un tercer momento, entre los años 2003 y 2015, en el cual se generó una gran apuesta desde el Estado nacional al desarrollo de programas de viviendas y políticas crediticias, con el fin de dinamizar la economía y contener los problemas generados por el desempleo. Finalmente, cabría analizar si a partir de diciembre de 2015 se podría identificar un nuevo momento con características distintivas.

5.1.1 Construcción de conjuntos habitacionales “llave en mano” en Tandil: el uso del territorio por parte del Estado y las grandes empresas contratistas.

Catenazzi y Fernández Wagner (2001) indican que los conjuntos habitacionales “llave en mano” son aquellos que predominaron en la diagramación de políticas habitacionales hasta la década de 1990, donde los Estados nacional y provincial financiaban grandes obras, planificadas de manera centralizada y, en el caso de las operatorias del FONAVI, éstas eran construidas por grandes empresas que accedían a realizar las viviendas por medio de licitaciones. Desde esta concepción, que se proponía generar soluciones a gran escala, el lugar de emplazamiento no poseía demasiada importancia, ya que los grandes proyectos eran llevados a cabo sin contemplar las particularidades de cada contexto.

Las primeras viviendas sociales en Tandil, se desarrollaron mediante la operatoria ATEPAM (Asociación Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua), construyéndose, en un primer momento, un conjunto habitacional de 102 viviendas, en 1962, y, luego, otro conjunto de 32 viviendas, en 1969. Según Barrios (2014), el sistema ATEPAM, se implementó por medio del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA), desde comienzos de la década de 1960, promovido por el BID. Este programa se impulsó en el contexto de la consolidación de la Alianza Para el Progreso y fomentó como principales ideas la promoción de la autoconstrucción y la organización de los esfuerzos individuales. Además, contemplaba la participación de los beneficiarios en el desarrollo de las viviendas, a quienes se les brindaba la asistencia técnica necesaria para superar los inconvenientes de la construcción y, de esa forma, generar una mayor articulación entre el programa y las comunidades destinatarias. No obstante, en la práctica no se concretó la participación de los beneficiarios en el diseño del proyecto, ni tampoco en su posterior concreción, ya que el IVBA era quien designaba los equipos de conducción, los lugares de emplazamiento de las viviendas y la tipología de las mismas. De esta forma, para los beneficiarios la inclusión en el proyecto sólo implicó la extensión de su jornada laboral.

Según Manes (2013) estas operatorias, como la de ATEPAM, corresponden a un modelo de intervención social tecnocrático, propio del contexto de la Guerra Fría, donde primaban las posturas teóricas pertenecientes al social funcionalismo, que entendían a la sociedad como un sistema conformado por diversos subsistemas. En este marco, los servicios técnicos cumplían la función de fomentar el esfuerzo propio y la ayuda mutua,

pero la responsabilidad última recaía sobre los individuos. El programa se desvaneció a mediados de la década de 1970, dando lugar a la conformación del FONAVI, caracterizado por la centralización de la gestión en el Estado nacional y la licitación de la obras a las grandes empresas constructoras.

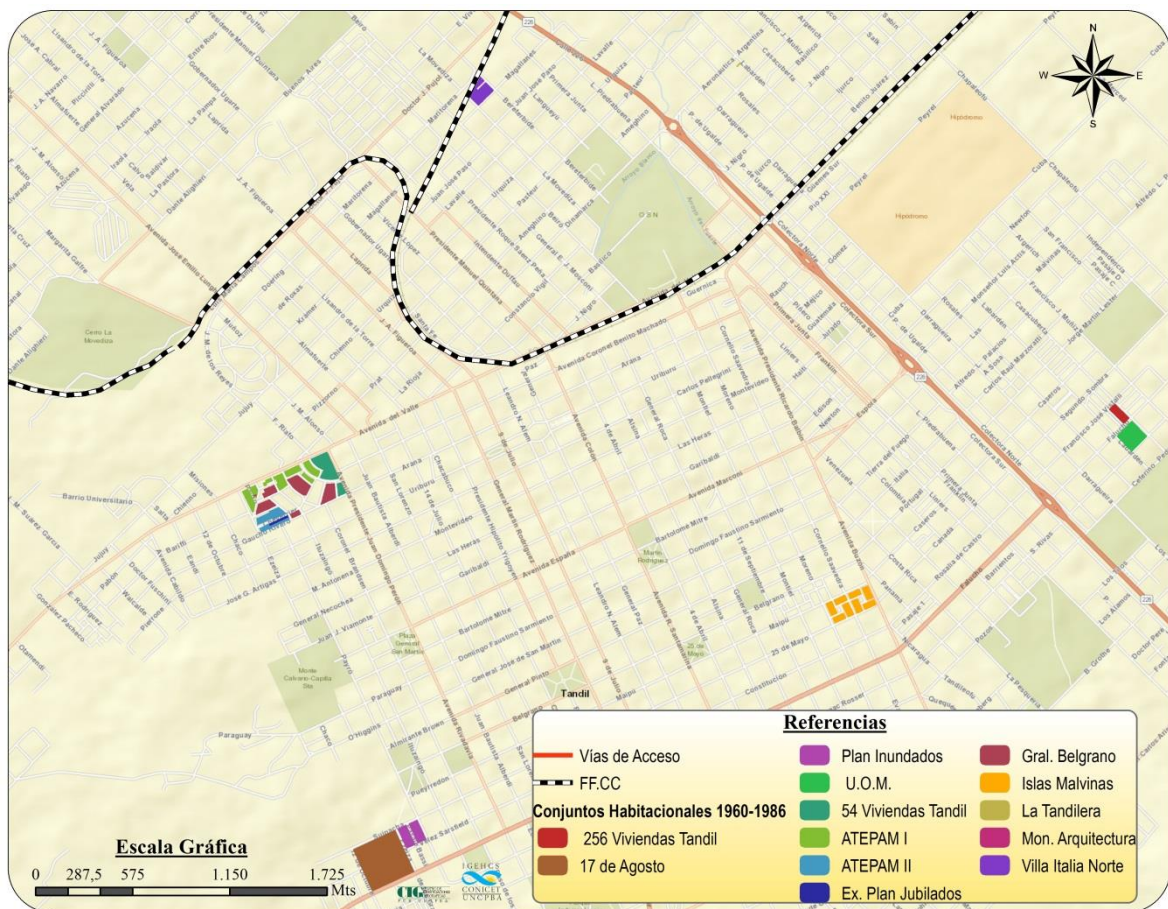
Desde finales de la década de 1970 y hasta mediados de los años 80, se concretarían en la ciudad de Tandil diversos barrios en el marco del FONAVI: Islas Malvinas (88 viviendas), Barrio Plan Inundados (30 viviendas), Barrio 17 de agosto (136 viviendas), UOM (82 viviendas), 256 viviendas Tandil (38 viviendas) y Monoblocks Barrio Arquitectura (54 viviendas). La construcción de todos estos conjuntos habitacionales comenzaría a generar un importante impacto en la ciudad, ya que en algunos lugares periféricos del ejido urbano se observaría la fisonomía característica que presentan estos barrios.

En 1986, se construye el barrio “54 viviendas Tandil” mediante el Fondo Provincial de la Vivienda (FOPROVI). Este fondo se origina a través de la Ley Orgánica del IVBA N°9.573, en el año 1980 y, luego, por medio de la sanción de la Ley Provincial 10.352, en 1985, se establece que una proporción de la recaudación de los impuestos inmobiliarios se sería destinada al financiamiento de la construcción de viviendas (Manes, 2016).

En lo que respecta a la dimensión espacial de los procesos de producción del hábitat realizados por medio de la lógica pública en este primer momento, 1960-1986, en la Tabla 11 y en el Mapa 15, es posible observar que la mayor parte de los conjuntos habitacionales se construyeron en barrios que hasta ese momento constituían lugares periféricos dentro del ejido urbano. Específicamente, se destaca el barrio General Belgrano (298 viviendas), como el lugar donde se realizaron la mayor cantidad de unidades. También, resultaron relevantes los barrios Tunitas (166 viviendas), Selvetti (120 viviendas) y Terminal (88 viviendas). El uso que los organismos estatales y las grandes empresas constructoras hicieron del territorio, en este caso, está relacionado con la disponibilidad de tierras fiscales o con el bajo valor del suelo. En la actualidad, el medio construido de estos conjuntos de viviendas sociales presenta altos niveles de degradación (Figura 5), especialmente en los barrios Tunitas, General Belgrano y Selvetti, constituyendo espacios marginales, de escaso interés para el capital inmobiliario y donde residen los sectores populares. Solamente el barrio Terminal ha

sido valorizado en los últimos años (Figura 6), como espacio para el desarrollo de proyectos de propiedad horizontal o edificios de hasta tres pisos (según lo permitido por el Plan de Desarrollo Territorial), debido a que ubica en un lugar de buena conectividad con las principales vías de acceso a la ciudad: Ruta 226, Avenida Espora, Avenida Falucho y Avenida Buzón (Di Nucci, 2007).

Mapa 16: Conjuntos habitacionales construidos en Tandil entre 1960 y 1988.



Fuente elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

Tabla 11: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 1960-1986.

| Nombre | Cant. | Barrio | Operatoria | Año |
|--|-------|----------------|-------------------|------|
| ATEPAM I | 102 | Gral. Belgrano | ATEPAM | 1962 |
| ATEPAM II | 32 | Gral. Belgrano | ATEPAM | 1969 |
| Islas Malvinas | 88 | Terminal | FONAVI | 1979 |
| B° ex Plan jubilados (Plan sin techo) | 16 | Gral. Belgrano | Ex Plan Jubilados | 1980 |
| Barrio Plan inundados (30 viviendas Tandil) | 30 | Tunitas | FONAVI | 1981 |
| Barrio 17 de agosto (256 viviendas Tandil) | 136 | Tunitas | FONAVI | 1984 |
| UOM (256 viviendas Tandil) | 82 | Selvetti | FONAVI | 1984 |
| 256 viviendas Tandil | 38 | Selvetti | FONAVI | 1984 |
| La Tandilera | 18 | Villa Aguirre | Autoconstrucción | 1984 |
| Villa Italia Norte | 16 | Villa Italia | Autoconstrucción | 1984 |
| Monoblocks B° Arquitectura | 54 | Gral. Belgrano | FONAVI | 1985 |
| 54 viviendas Tandil | 54 | Gral. Belgrano | FOPROVI | 1986 |
| Autoconstrucción 40 viviendas | 40 | Gral. Belgrano | Autoconstrucción | S/D |

Fuente elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

Figura 6: Monoblocks Arquitectura construido en el Barrio General Belgrano, mediante operatoria FONAVI en 1985.



Fuente: Fotografía propia, trabajo de campo año 2018.

Figura 7: Complejo habitacional Islas Malvinas en el Barrio Terminal, construido mediante operatoria FONAVI en 1979.



Fuente: Fotografía propia, trabajo de campo año 2018.

5.1.2 De los grandes conjuntos habitacionales a las políticas focalizadas: la producción de la vivienda en los barrios periféricos por parte del Estado Provincial, el Municipio y los beneficiarios.

Entre los años 1987 y 2002, puede identificarse un segundo momento, caracterizado por la proliferación de operatorias de autoconstrucción, que fueron desplazando a las tradicionales modalidades “llave en mano”. También se observa una importante participación del gobierno municipal, que ejecutó diversos programas por medio de los recursos provenientes del FOMUVI. Este proceso se desarrolla en el contexto de la agudización del modelo económico neoliberal, que desencadenaría las reformas para la descentralización del FONAVI, la privatización del Banco Hipotecario, el retiro del Estado en la garantía del derecho al hábitat digno y la intromisión de los organismos internacionales en el diseño de las políticas públicas.

Con el inicio de la gobernación de Antonio Cafiero en la Provincia de Buenos Aires, en 1987, se diseñaron políticas que tenían como objetivo generar una mayor articulación con los gobiernos locales y comenzar a implementar soluciones de tipo heterodoxas a los problemas habitacionales. Así surgieron programas como Pro-Casa, Pro-Techo, Solidaridad, Reconstrucción de barrios y otros; que coexistieron con las operatorias del FONAVI, constituyéndose en un antecedente de la descentralización de la gestión del hábitat y de la participación de organizaciones sociales y ONGs en el diseño de los programas (Manes, 2016). En el caso específico de Pro-Casa, tenía como objetivo mejorar la rentabilidad de la inversión en la vivienda, para generar una mayor cantidad de soluciones habitacionales. Por esta razón, el programa preveía generar unidades de menor costo, más pequeñas (35 metros cuadrados) y que demandasen menor tiempo de construcción. A los municipios les cabía la responsabilidad de gestionar el suelo, construir las viviendas, definir los criterios para la contratación de las empresas, administrar los fondos, seleccionar a los adjudicatarios, cobrar las cuotas y remitir los recuperos al IVBA. De los recursos obtenidos mediante los recuperos, a los gobiernos locales les correspondía un 35%, que destinarían a la conformación del Fondo Municipal de la Vivienda o FOMUVI (Facciolo, 2004).

Según el IVBA (2011), esta fue la primera experiencia de articulación entre los gobiernos municipales y los beneficiarios para intentar desarrollar una gestión que contemple las necesidades particulares de cada territorio. Asimismo, también se realizó

un esfuerzo por implementar lógicas de producción de las viviendas alejadas de los modelos de las grandes empresas contratistas, que caracterizaban al FONAVI. No obstante, muchos de estos programas tuvieron dificultades para concluirse, a causa del surgimiento de problemas en la administración de las obras o por el escaso asesoramiento que el Instituto brindó a los actores locales encargados de desarrollar los proyectos. En este sentido, no fue posible consolidar una alternativa que perdurase en el tiempo, debido a que no hubo modificaciones en el marco legislativo, que permitieran organizar de manera distinta la asignación de recursos, la articulación institucional y la gestión constructiva. En Tandil, particularmente, se construyeron seis conjuntos habitacionales con la operatoria Solidaridad, entre finales de la década de 1980 y comienzos del siglo XXI: AMESYA (120 viviendas) y Plan Cuidemos a los Abuelos (6 viviendas), AMENT I (60 viviendas), Falucho XXII (200 viviendas), ATUNCPBA (78 viviendas) y AMENT II (50 viviendas). Asimismo, con el programa Pro-Casa se realizaron otros cinco barrios en ese mismo período: El Tropezón o Pro-Casa I (17 viviendas), Barrio Rodríguez-Selvetti o Pro-Casa II (37 viviendas), Pro-Casa III (56 viviendas), Pro-Casa IV (44 viviendas) y Barrio Metalúrgico (13 viviendas).

En este marco también surgió la operatoria Autogestión Constructiva, en la cual el IVBA se proponía ayudar financieramente a los municipios y a las entidades sin fines de lucro, para la construcción de viviendas sociales destinadas a sectores populares con escasa capacidad de ahorro. Los adjudicatarios se organizaban en grupos para autoconstruir sus viviendas, por medio de una metodología de trabajo comandada por un equipo técnico. Mientras tanto, los municipios y las entidades sin fines de lucro debían hacerse cargo de la gestión de las tierras, la selección de los adjudicatarios y la administración de los fondos (Manes, 2016)

Posteriormente, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, se implementó el programa Autoconstrucción y Ayuda Mutua, que surgió de un convenio realizado entre el IVBA y el Concejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano (N°09-390/96). El primero de estos organismos asumía la responsabilidad de aportar recursos y asistencia técnica, mientras que, el segundo, debía brindar capacitaciones para la ejecución de los proyectos y encargarse del seguimiento de los mismos. Por su parte, la función de los municipios sería la de gestionar la tierra, generar infraestructura e implementar el programa en conjunto con los beneficiarios, quienes, a su vez, aportarían la mano de obra para la construcción (IVBA, 2011).

En Tandil, la proliferación de operatorias de autoconstrucción se visualizó en la década de 1990, algunas de ellas financiadas por el Municipio, mediante el FOMUVI y el Fondo de Emergencia Habitacional Municipal (Tabla 12). El emplazamiento de estos barrios, mayoritariamente, se concretó en la periferia Noroeste (Barrio San Juan-Arco Iris) y Noreste (Barrio Selvetti), destacándose el carácter focalizado de muchos programas, que constituyeron apenas algunas viviendas aisladas. La excepción son los barrios Arco Iris, Universitario y Falucho XXII. Este último gestionado por la cooperativa homónima. A partir de este momento, también se percibe que el Barrio Movediza (Noroeste) comienza a convertirse en un importante destinatario de dichos programas habitacionales (Mapa 16). El uso que los organismos estatales realizaron del territorio para implementar estas medidas, se relaciona con la disponibilidad de terrenos en lugares que, en este momento, constituyeron las periferias del ejido urbano, destinadas a la construcción de espacios residenciales para los sectores populares.

Otra política nodal en materia de hábitat desarrollada por el gobierno provincial en este período y que tendría mucha relevancia también en la década siguiente, fue el Plan Familia Propietaria. Dicho programa tenía como objetivo brindar subsidios a los municipios para que estos adquiriesen tierras, las doten de infraestructura y se las adjudiquen a familias que pudiesen pagarlas de manera flexible. Además, esta política se encontraba dirigida a las pequeñas localidades de la Provincia, con la intención de generar un mayor arraigo de la población en esos lugares y reducir los procesos migratorios que se dirigían, en ese entonces, a las grandes ciudades. La medida se amparaba en el inciso 7 del artículo 36 de la Constitución provincial, que se propone garantizar el acceso de la población a la tierra urbana. De esta manera, en 1993 se sanciona la Ley N°11.423, que autorizó a la Provincia a endeudarse para transferirle fondos a los municipios y destinarlos a la compra de lotes, mientras que, en el año 1994, se crea la Unidad Ejecutora y Coordinadora, encargada supervisar la implementación del programa.

Por medio de esta política, entre los años 1995 y 1999, los municipios seleccionados adquirieron una importante cantidad de tierras a las que le asignaron indicadores urbanos y las proveyeran de los servicios necesarios. Posteriormente, una importante cantidad de conjuntos habitacionales pertenecientes a diversos programas estatales se realizaron sobre terrenos pertenecientes al Plan Familia Propietaria, debido a que parte del suelo generado no había sido adjudicado, o los lotes se encontraban vacantes porque

sus beneficiarios perdieron el derecho a la tenencia por incumplimiento de los requisitos exigidos. Asimismo, la política continuó funcionando por medio de la afectación de lotes al programa, lo cual implicó la posibilidad de que muchos municipios pudiesen generar suelo urbano formal y con infraestructura mínima, eludiendo las rigideces que el Decreto-Ley 8.912 imponía para la regularización urbana (Marichelar, 2015).

En la ciudad de Tandil la implementación del Plan Familia Propietaria tuvo una importancia decisiva en lo que respecta los procesos de desmercantilización estatal de producción del hábitat, ya que definió la localización de la mayor parte de los programas habitacionales que se generaron posteriormente. Según lo relatado en la entrevista realizada a la informante clave de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio, esta política se efectivizó en la ciudad, entre 1993 y 1994, con la adquisición de tierras en los barrios Selveti y Movediza. En el primero de estos, se accedió a un predio que se dividió en 48 lotes de 10 metros por 25, mientras que en Movediza se compraron dos bloques de tierras, de los cuales surgieron 824 lotes y dos espacios para equipamiento comunitario. Además, se generaron otros 24 lotes en la localidad de María Ignacia-Vela (que se encuentra a 50 kilómetros de Tandil), lo cual significó que, en total, se originaron 872 lotes en todo el Municipio. Estas parcelas fueron seleccionadas teniendo en cuenta sus condiciones hidráulicas, las posibilidades que ofrecían para la instalación de servicios e infraestructura y el valor de las mismas.

En el año 1995, se realizó el sorteo por el cual se seleccionaron a los adjudicatarios y se les transfirieron los terrenos con el compromiso de que debían edificar en el plazo de dos años y pagar la suma de \$480, en 24 cuotas de \$20. Cada uno de los beneficiarios recibió de forma provisoria un boleto de compra-venta, en tanto el Municipio tramitaría la escritura una vez que cumpliesen con los requisitos exigidos. Sin embargo, en los siguientes años, se registraron numerosos incumplimientos que devinieron en la desafección de muchos de los adjudicatarios y la reasignación de las parcelas a otras familias que se encontraban en el listado de suplentes o que habían realizado solicitudes en la Secretaría de Desarrollo Social. Con respecto a esta situación, la informante clave explicaba:

“Hubo una primera etapa que escrituraron sin tener ninguna edificación, el boleto compra-venta era para que el Municipio tenga un recurso para reclamar a la familia el pago de la cuota y, además, el otro requisito, que era edificar en el plazo de dos años.

Por eso es que hubo tantos cambios de boletos en las parcelas ¡3 o 4 cambios de boletos en algunas parcelas por esta situación! Porque no edificaban, entonces el Municipio buscaba alguna forma de recuperarlo, o alguna publicación que hacía... depende en cada etapa como decidía y a veces lo hacía de forma automática, como no edificó se lo adjudicaba a otra persona a ver si edificaba. Más o menos a partir de 2002, que estaba en Obras Públicas, empezaron a decidir que si no edificó ponían a otro provisorio con la condición de que edificara en un plazo concreto.” (05/07/2016).

Además, algunos de los programas que se desarrollaron entre finales de la década de 1990 y comienzos de los años 2000, como “24 casas comunitarias” y “Autoconstrucción y Ayuda Mutua”, se realizaron sobre terrenos del Plan Familia Propietaria, que habían sido liberados a raíz del incumplimiento de sus primeros beneficiarios. Según la informante clave de Desarrollo Social, la crisis económica y social por la atravesaba el país en ese momento, generó que los resultados de la implementación de esta política fuesen muy magros:

“Lo que pudimos ir notando en ese período, era la no edificación en los lotes del Plan Familias. Familias que tenían su boleto compra-venta, en algunos casos hasta se escrituraron, tenían la escritura pero no tenían ninguna edificación, se notó en eso, en la escasa edificación en las parcelas. Pese a que el programa pretendía brindar una solución al problema habitacional dándole a las personas la posibilidad del acceso a la tierra, no lo fue, porque del 95 hasta el 2004 que relevamos, recorriendo lote por lote y viendo cuáles estaban edificados y cuáles no, en Movediza la mayoría no había podido construir.” (05/07/2016).

La entrevistada también mencionó que otro aspecto en que la crisis económica influyó sobre la situación habitacional de la ciudad, fue en el retraso de los fondos que debían llegar para los escasos programas de viviendas que se estaban ejecutando en ese entonces:

“También se notó el parate de los programas de viviendas. En ese período no hubo... hasta el 2003, que empezó a hablarse de los planes federales y 2004 que empezaron a concretarse... no hubo puntualmente programas de viviendas importantes, lo único que teníamos eran programas de autoconstrucción, que se pudieron ir terminando algunos, y otros construyendo con fondos municipales, otros con fondos de Provincia, pero estamos hablando de grupos de veinte viviendas que no es un impacto importante para la cantidad de demanda que existía.” (05/07/2016).

De esta forma, en el período de crisis económica y social de los últimos años de la década de 1990 y comienzos de 2000, la política habitacional se redujo a pequeños programas de autoconstrucción, financiados por el Municipio y el Estado provincial y contruidos por sus propios beneficiarios, en lotes del Plan Familia Propietaria, en el barrio Movediza y Selvetti.

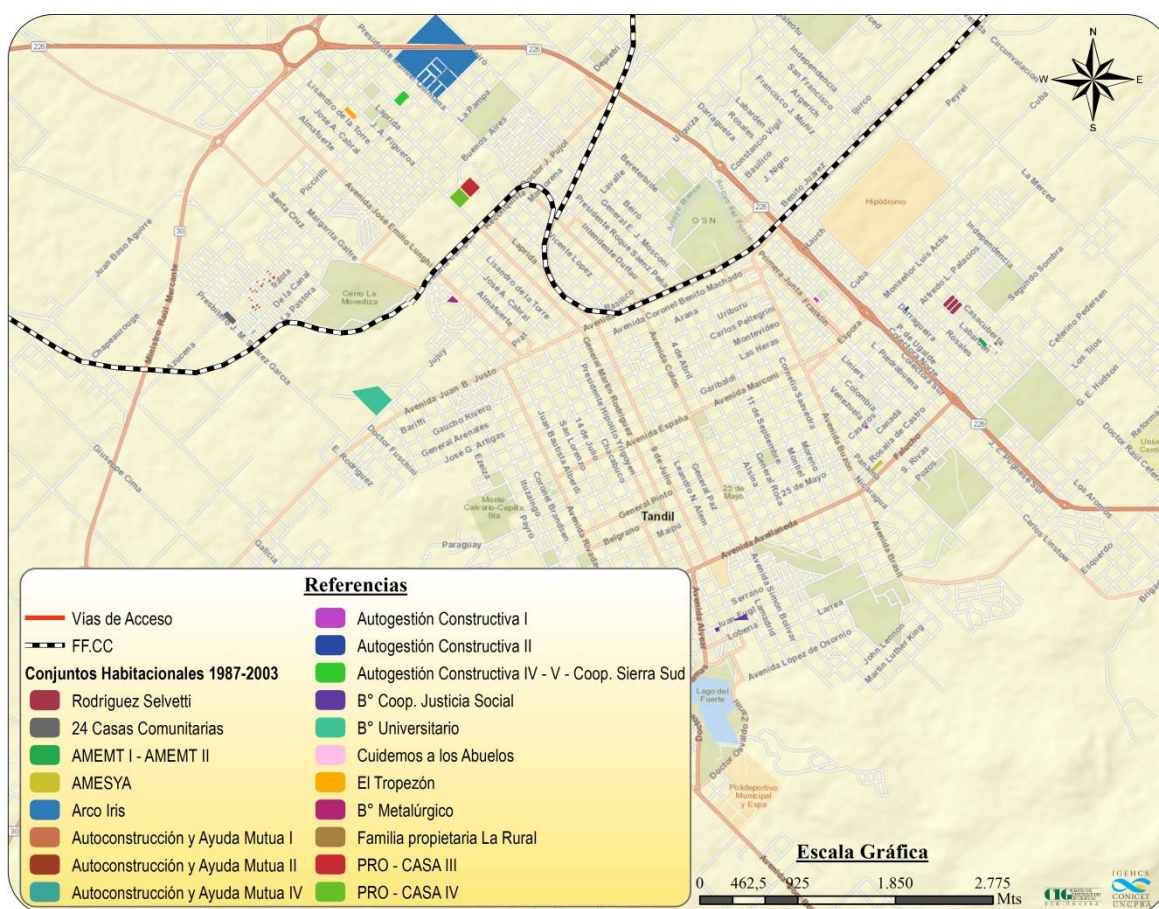
Tabla 12: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 1987-2002.

| Nombre | Cant. | Barrio | Operatoria | Año |
|--|-------|----------------|--|------|
| AMESYA | 120 | Terminal | Solidaridad | S/D |
| Plan Cuidemos a los Abuelos | 6 | Gral. Belgrano | Solidaridad | 1987 |
| El Tropezón (Pro-casa I) | 17 | Movediza | Pro-Casa | 1988 |
| B° Rodríguez-Selvetti (Pro-Casa II) | 37 | Selvetti | Pro-Casa | 1988 |
| Pro-casa III | 56 | Tunitas | Pro-casa | 1989 |
| Pro-casa IV | 44 | Tunitas | Pro-casa | 1990 |
| Autogestión Constructiva II | 12 | Palermo | Autogestión Constructiva | 1990 |
| Autogestión Constructiva I | 10 | Terminal | Autogestión Constructiva | 1992 |
| Autogestión constructiva IV | 12 | San Juan | Autogestión Constructiva | 1993 |
| Autogestión Constructiva V | 12 | San Juan | Autogestión Constructiva | 1993 |
| Cooperativa Sierra Sud | 19 | San Juan | Autoconstrucción | S/D |
| AMENT I | 60 | Selvetti | Solidaridad | 1994 |
| Arco Iris | 179 | San Juan | S/D | 1995 |
| Arco Iris | 100 | San Juan | S/D | 1995 |
| 24 casas comunitarias | 24 | Movediza | Fondo de Emergencia Habitacional Municipal | 1998 |
| Falucho XXII | 200 | Selvetti | Solidaridad | S/D |
| ATUNCPBA (Barrio Universitario) | 78 | Villa Laza | Solidaridad | 1998 |

| | | | | |
|--------------------------------------|----|-------------|---|------|
| Autogestión y Ayuda Mutua I | 20 | Movediza | Convenio entre el Consejo Pcial. De la Flia. y Desarrollo Humano e IVBA. Realizados en lotes del Plan Familia Propietaria (PFP) | 1998 |
| Autogestión y Ayuda Mutua II | 4 | Movediza | Lotes del Plan Familia Propietaria | 2000 |
| Autogestión y Ayuda Mutua III | 20 | Movediza | Convenio entre el Consejo Pcial. De la Flia. y Desarrollo Humano e IVBA. Realizados en lotes del PFP. | 2000 |
| Autogestión y Ayuda Mutua IV | 2 | Movediza | FOMUVI. Realizados en lotes del PFP. | 2001 |
| Autogestión y Ayuda Mutua V | 20 | Movediza | FOMUVI. Realizados en lotes del PFP. | 2001 |
| 6 viviendas autoconstrucción | 6 | Selvetti | FOMUVI. Realizados en lotes del PFP. | 2001 |
| AMENT II | 50 | Selvetti | Solidaridad | 2001 |
| Barrio Metalúrgico | 13 | Metalúrgico | Pro-casa | S/D |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Sec. de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

Mapa 17: Conjuntos habitacionales construidos en Tandil entre 1987 y 2003.



Fuente elaboración propia en base a datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

5.1.3 Plan Federal: el retorno de los grandes conjuntos habitacionales, la paralización de las obras y el problema de las ocupaciones

En el año 2003, comenzó el tercer momento, en el cual se produjo una vuelta a la centralización de la política habitacional, encuadrada dentro del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios del Estado nacional, y más específicamente, en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. Dentro de este ámbito se desarrollaron una importante cantidad de programas destinados a la creación de conjuntos habitacionales, la urbanización de villas y la regularización de barrios informales. La medida más destacada, fue, en los primeros años, el lanzamiento del Plan Federal de Construcción de Viviendas (PFCV), junto a otros programas

complementarios. Cabe mencionar que, en el año 2003, además del comienzo de la presidencia de Néstor Kirchner, a nivel local surge una nueva gestión municipal, liderada por Miguel Ángel Lunghi de la Unión Cívica Radical. Dicha gestión, continúa hasta la actualidad, transitando por su cuarto mandato. Durante su primer período de gestión, el intendente estuvo alineado con el gobierno nacional, conformando el grupo de los denominados “radicales K”, pero luego del conflicto con las entidades agrarias, en 2008, pasó a constituir parte de los armados opositores. En la actualidad, integra la alianza Cambiemos.

En la ciudad de Tandil, las gestiones para realizar conjuntos habitacionales con operatorias del PFCV comenzaron en el año 2005. Sin embargo, previamente, en los años 2003 y 2004, con el comienzo de la recuperación económica, el Estado provincial envió los fondos necesarios para la finalización de proyectos que habían quedado inconclusos en período anterior, como el Falucho XXII y Autoconstrucción y Ayuda Mutua III y IV. Paralelamente, según mencionó la informante clave de la Secretaría de Desarrollo Social, en diversos terrenos pertenecientes al Plan Familia Propietaria, se registraron ventas y traspaso de adjudicatarios de manera irregular, frente a lo cual el Municipio intervino intentando regularizar la situación, favoreciendo a quienes habían realizado esfuerzos para construir y habitar en dichas parcelas. En 2004, desde una cooperativa de trabajo, se gestionaron recursos del Plan Emergencia Habitacional Techo y Trabajo, correspondiente al Estado nacional, para construir 12 viviendas en lotes del Plan Familia Propietaria, del barrio Movediza. Sin embargo, de las viviendas originales, sólo tres pudieron ser finalizadas, mientras que otras cinco se ocuparon por la paralización de las obras y las cuatro restantes quedaron inconclusas.

El PFCV se materializaría en Tandil a través de la generación de dos conjuntos habitacionales: el “Plan Federal I, 139 viviendas” y el “Plan Federal II, 200 viviendas”. Para la concreción de los mismos también fue de fundamental importancia el Plan Familia Propietaria, debido a que, en esta operatoria, el Municipio era el encargado de gestionar el suelo urbano. De esta manera, el gobierno local optó por desvincular a los adjudicatarios que no habían cumplido con los requisitos exigidos, destinando los lotes liberados al nuevo conjunto habitacional. Por esta razón, ambos proyectos se ubicaron en el barrio Movediza, el cual, al contar con la mayor parte de los lotes del Plan Familia Propietaria con problemas de incumplimiento, terminó siendo el destinatario de una gran proporción de los programas habitacionales que se generaron en la década anterior.

Las obras del “Plan Federal I, 139 viviendas” comenzaron en el año 2005, mientras que las del “Plan Federal II, 200 viviendas”, se iniciaron en 2008. Sin embargo, en 2009 se observaron momentos de parálisis en el desarrollo de los proyectos, debido a que las partidas de recursos se demoraron en llegar. Esta situación, sumada a los problemas económicos ocasionados ese año por los efectos de la crisis financiera, provocó que la población del barrio Movediza que poseía una necesidad insatisfecha de acceso a la vivienda, ocupara ilegalmente parte de las viviendas sin terminar. La informante clave de Desarrollo Social, lo expresaba de la siguiente manera:

“Dentro del mismo barrio la gente que trabajaba en la misma obra fue transmitiendo ese comentario de “Bueno, esto no lo terminan más”, “Nosotros nos vamos y esto no lo terminan más” (...) Al no haber respuesta por parte del Estado frente a las necesidades que había y los altos alquileres, la gente que estaba alquilando... diferentes motivos llevaron a que una familia tomara esa decisión de ocupar un lote. Sabiendo cada una de las familias que esa situación no era la correcta pero que tal vez no les quedaba otra estrategia para solucionar... ¡Bah solucionar!, ver que sucedía si se ocupaba eso. Por lo menos hacía el intento de esta manera.” (05/07/2017).

Esas viviendas inconclusas, en algunos casos contenían la mampostería y el techo, en otros casos no contaban aún con el techo, el cual fue realizado posteriormente por los ocupantes. Cabe mencionar que, además, no sólo se usurparon viviendas inconclusas de los proyectos del Plan Federal, sino también terrenos aledaños, algunos de los cuales estaban destinados a una parte de la obra que todavía no había comenzado. En total, se ocuparon cuatro manzanas de terrenos baldíos, en dos de las cuales se construiría el “Plan Federal II, 200 viviendas”. La informante clave de Desarrollo Social mencionó que luego de que se realizaran las ocupaciones, el gobierno provincial decidió interrumpir el envío de los fondos del programa hasta tanto el Municipio no resolviese el problema. Sin embargo, el gobierno local, consideraba que era la Provincia a quien le cabía esa responsabilidad. A pesar de que se establecieron negociaciones entre funcionarios de ambas partes, no se alcanzó un acuerdo, con lo cual el gobierno provincial decidió no enviar los recursos para finalizar ni siquiera las viviendas que no habían sufrido ocupaciones, con la excusa de que carecían de nomenclatura catastral.

Si bien este problema no logró destrabarse, posteriormente se consiguió la firma de un convenio entre el Municipio, el IVBA y el ANSES, para financiar otras 50 viviendas en lotes del Plan Familia Propietaria. Según la entrevistada, en esta obra también se produjeron ocupaciones, aunque luego se resolvieron debido a que los inmuebles ya estaban adjudicados. Según lo explicó la informante clave:

“En esas 50 viviendas mientras se iban construyendo también se produjeron ocupaciones, que como ahí tenías las familias sorteadas con nombre y apellidos se logró recuperar. Con las anteriores no, porque no hubo un sorteo, las ocupaciones fueron en el 2009, el sorteo de las 200 se terminó haciendo cuando se comenzó a reactivar nuevamente (hasta que después se paralizó) a fines de 2010, entonces ahí fue otra cuestión porque las viviendas con fondos del ANSES ya se previó en ese sorteo de 2010.” (05/07/2016).

Cuando se usurpaban viviendas que ya habían sido adjudicadas, la entrevistada explicó que las acciones desarrolladas por el Municipio, consistían en acercarse a las familias ocupantes, tomarles los datos, detallarles la situación y pedirles que se contacten con las autoridades para buscar alguna solución alternativa, como el pago de un alquiler provisorio o el acceso a materiales para la construcción de una edificación en el terreno de algún familiar. De esta forma, los proyectos “Plan Federal I, 139 viviendas” y “Plan Federal Plurianual de Construcción de Viviendas Reconvertido” (que es el conjunto habitacional que resultó del convenio entre el Municipio, el IVBA y el ANSES) pudieron ser entregados casi en su totalidad a sus adjudicatarios originales. No así el “Plan Federal II, 200 viviendas”, ya que al momento de ser ocupados los inmuebles, todavía no estaban sorteados. En síntesis, del “Plan Federal I, 139 viviendas” se entregaron, entre los años 2008 y 2014, 137 viviendas a sus adjudicatarios originales y sólo dos fueron ocupadas; mientras que del “Plan Federal II, 200 viviendas”, entre 2010 y 2014, se entregaron 106 y de las restantes, 54 fueron ocupadas y 40 no alcanzaron a iniciarse. Según la informante clave, la postura del Municipio frente a estos hechos cambió a partir de que se produjo la toma masiva del Plan Federal, debido a que previamente el gobierno local intentaba resolver la situación en favor de quienes estaban habitando en los lotes y habían construido, pero luego de esos acontecimientos, especialmente en el caso de viviendas usurpadas que ya estaban adjudicadas, se optó por realizar la denuncia mediante la vía judicial, para intentar recuperar esas unidades y

entregarlas a quienes habían sido sorteados. Mediante esta modalidad, los funcionarios municipales lograron recuperar varios inmuebles y reasignarlos a sus beneficiarios.

La implementación de los programas del PFCV requirió la coordinación de acciones por parte de los tres niveles del Estado: nacional, provincial y municipal. El uso del territorio que hicieron los organismos públicos y las grandes empresas contratistas para desarrollar las obras de estas operatorias, estuvo condicionado por las políticas ejecutadas en el período anterior, ya que la posibilidad de contar con parcelas de tierra disponibles del Plan Familia Propietaria, permitió que el gobierno local pueda realizar las gestiones que dieron lugar a los proyectos del Plan Federal. Como consecuencia, la mayor parte de los programas habitacionales de la primera parte de este período, se concentraron en el barrio Movediza (Tabla 13), que paulatinamente fue adquiriendo la fisonomía característica de los complejos de vivienda social (Figura 7). No obstante, las dilaciones que se generaron en torno a la llegada de recursos para poder finalizar las obras, ocasionaron que las viviendas inconclusas fuesen ocupadas y finalizadas por sus nuevos habitantes. Lo mismo ocurrió con los terrenos destinados a parte de las obras que nunca comenzaron.

En este sentido, puede visualizarse que no sólo la lógica pública estuvo presente en la construcción de estos espacios residenciales, sino también la lógica de las necesidades sociales. Un importante sector del barrio Movediza, entonces, se produjo mediante una lógica mixta, que incluye elementos de la acción pública y de las necesidades sociales (Mapa 17). En otros lugares del barrio, también se hace presente la lógica mercantil, aunque direccionada exclusivamente a los sectores populares, ya que este espacio de la ciudad nunca fue valorizado por el capital para desarrollar inversiones de relevancia. En este sentido, a pesar de contar con atractivos paisajísticos (allí se ubica el cerro donde se encontraba la legendaria piedra movediza), el estigma social que se fue construyendo sobre el barrio, desalentó las posibilidades de que otros sectores sociales lo contemplen como un posible lugar de residencia.

Figura 8: Conjunto habitacional del Plan Federal de Construcción de Viviendas en Tandil, construido entre 2008 y 2014.



Fuente: Fotografías propias, trabajo de campo año 2017.

La otra política habitacional de gran impacto durante el período 2003-2015 fue el programa de créditos hipotecarios Pro.Cre.Ar. En Tandil, si bien esta medida generó un dinamismo económico muy importante, también se observaron algunos obstáculos en su implementación, relacionados con los procesos especulativos que se desataron sobre las parcelas de tierra que calificaban para los beneficiarios de la línea “compra de terreno y construcción”. Frente a esta situación, el ANSES debió accionar para contrarrestar los efectos negativos que provocó el alza de precios del suelo.

En relación a esta medida, uno de los legisladores municipales entrevistados, al cual a partir de ahora en más se lo mencionará como El Concejal 1⁶⁷, explicó que estas gestiones implicaron la solicitud al Municipio de tierras disponibles para la subdivisión y adjudicación a los beneficiarios. De esta forma, se facilitaron 62 lotes en el barrio Villa Cordobita, 40 en el barrio Palermo y 30 en la localidad de Gardey (ubicada a 27 kms. al Noroeste de la ciudad de Tandil). Además, surgió la opción de que el propio

⁶⁷ En el cuerpo de la tesis, para intentar mantener cierto grado de objetividad, se menciona a cada uno de los concejales entrevistados con un número. En el Anexo se detallan sus nombres y pertenencias partidarias. Asimismo, también se incluye la desgrabación de esta entrevista en la pág. 347.

programa de créditos pudiera adquirir suelo urbano, lo cual se materializó en la compra de un bloque de tierras en la parte Norte del barrio Villa Italia, que, a través de convenios establecidos con el Municipio, fueron subdivididas en 256 parcelas de 10 metros por 30. Con respecto a esta medida el Concejal 1 manifestó:

“La iniciativa del Estado es fundamental. Cuando el Estado se corre lo que surgen son las iniciativas de las asociaciones, privados, organizaciones sociales, pero entiendo yo que esas iniciativas, en realidad, le corresponderían como rol al Estado y que no puede haber política habitacional de acceso a la vivienda si no hay primero una política de generación de suelo.” (21/11/2017).

También se consultó a este informante clave sobre cuál había sido el balance de la implementación de la política de créditos hipotecarios en este Municipio. El mismo remarcó que, fundamentalmente, esta medida permitió el acceso a la vivienda a más de 2.500 tandilenses, pero que adicionalmente tuvo otros componentes muy destacables, como la posibilidad de dinamizar la industria de la construcción, generar fuentes de empleo y consolidar barrios mediante los nuevos loteos y las obras de infraestructura que los acompañaron:

“La construcción es considerada madre de industrias, por lo cual hubo una movilización y un dinamismo enorme en todos los comercios e industrias asociadas a la construcción, en niveles inéditos. Yo sé muy bien que los corralones de materiales trabajaron como nunca, sé muy bien que era muy difícil encontrar mano de obra calificada que pudiera desarrollar las obras, sé muy bien que la dotación de servicios con la que contaba la ciudad tuvo que necesariamente ampliarse y mejorarse, por lo cual el impacto es altamente positivo.” (Concejal 1, 21/11/2017).

Cabe destacar, además, que la ciudad fue seleccionada para la construcción de uno de los desarrollos urbanísticos que tenía previstos el programa. En ese sentido, a partir del año 2013 comenzaron las obras para la ejecución del complejo “Pro.Cre.Ar. Tandil”, un conjunto habitacional de 629 viviendas (Figura 8). El mismo se llevó a cabo en el sector norte del Barrio Villa Italia, en tierras que anteriormente pertenecían al Ejército. Consultado sobre las implicancias de este proyecto, el Concejal 1 destacó que el desarrollo del mismo posibilitó la revitalización de un sector de la ciudad que se encontraba en declive, generando obras de infraestructura, como la apertura de calles y el ensanchamiento de algunas avenidas de acceso al barrio. Permitted, también,

morigerar los efectos de una de las barreras urbanísticas más importantes con las que cuenta la ciudad, ya que las tierras pertenecientes al ejército se constituyen en una divisoria de gran magnitud que afecta, especialmente, al sector del ejido urbano que comenzó a desarrollarse en las últimas décadas al norte del establecimiento militar, a raíz de los menores costos que allí presenta el suelo urbano.

Asimismo, el Concejal 1 explicó que el programa Pro.Cre.Ar se conformó mediante un fideicomiso, del cual participó el Banco Hipotecario, el ANSES, la ABE (Administración del Bienes del Estado), la AFIP, el Ministerio de Economía, entre otros. Dicho fideicomiso era administrado por el Banco Hipotecario, por ser la entidad que contaba con experiencia en la gestión de este tipo de créditos, y, a su vez, el Ministerio de Economía y la ANSES eran los fiduciantes que aportaban los fondos. Según este entrevistado, otro aspecto positivo del programa fue el incremento de aportes al sistema de seguridad social a causa del incremento del empleo registrado en la construcción:

“Hay datos precisos de cómo se dinamizó y de cómo generó aportes al sistema de seguridad social, por ejemplo, el hecho de tener a toda una cantidad... ¡Mirá! El pico máximo del barrio lo tuvo con 1100 trabajadores ¡Imaginate en una ciudad como la nuestra tener a 1100 trabajadores! ¡Lo que son 1100 trabajadores de la construcción! Agrupados en tres empresas, que además subcontrataban empresas.” (Concejal 1, 05/07/2016).

En la ejecución del desarrollo urbanístico intervinieron tres empresas que fueron seleccionadas mediante licitaciones públicas: Coarco, Riva y Eleprint. La primera proveniente de la ciudad de Mar del Plata y las otras dos de la ciudad de Buenos Aires. El Concejal 1 manifestó que en la ciudad de Tandil no existían empresas de la magnitud necesaria para poder llevar a cabo estas obras, pero que la ejecución del proyecto implicó la subcontratación de algunas proveedoras de insumos, como las hormigoneras, que fueron tres empresas de origen local, la fábrica Pretán, que proveyó las losetas, la empresa de insumos eléctricos Matelec y el vivero “El Cerrito”, a quien se demandó los productos de jardinería.

Cabe mencionar que, si bien la mayor parte de las viviendas fueron terminadas y entregadas, en la actualidad, a cinco años de haber comenzado la obra, existe una parte del complejo que no logró finalizarse. Según el Concejal 2, este sector del desarrollo

urbanístico corresponde a la licitación ganada por la empresa Eleprint, la cual aplicó un método de construcción que no dio los resultados esperados y, por lo tanto, las edificaciones presentaron importantes deficiencias que no pudieron ser salvadas. Las viviendas pertenecientes a ese sector del desarrollo urbanístico ya habían sido adjudicadas, con lo cual para dar respuesta a la demanda de los beneficiarios se los reubicó en otros inmuebles, que habían sido construidos por la empresa Riva y que aún no tenían adjudicatarios. Sin embargo, esta solución parcial generó otros inconvenientes, ya que obligó a negociar nuevamente el plan de pago del crédito, debido a que las viviendas otorgadas eran de mayor valor que las que no pudieron finalizarse.

Asimismo, en las entrevistas realizadas a los ediles también se indagó sobre las posibilidades que el Estado, a través de diferentes instrumentos de planificación, tuvo para contener los procesos especulativos que generó el lanzamiento del programa de créditos. En ese sentido, el Concejal 2 mencionó que existen herramientas que pudieron ser aplicadas por parte del Municipio, pero que no existió la voluntad política para hacerlo. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo Territorial contempla la posibilidad de realizar convenios urbanísticos con privados, mediante los cuales podrían haberse asignado indicadores especiales para determinadas tierras que estuviesen destinadas a los beneficiarios del crédito. Este informante clave también resaltó la importancia que hubiese tenido la generación de un banco de tierras municipal, como medida complementaria. Dicho banco podría haberse destinado a la venta de lotes a precios más accesibles y se hubiese sustentado con ingresos provenientes de derechos de construcción y con los aportes generados por la comercialización de las mismas parcelas. Por su parte, el Concejal 1 también consideró que hubiese sido necesaria una mayor intervención por parte de gobierno municipal, a través de acciones que faciliten el acceso al suelo urbano:

“Entiendo que la línea de construcción era una línea de crédito interesantísima pero que debió haber otro compromiso de los municipios en la generación de suelo, porque uno de los límites con que se encontraban los ciudadanos que querían acceder a esta línea de crédito era el valor del metro cuadrado de tierra y ese valor del metro cuadrado de tierra si no hay intervención del Estado, hacía imposible el acceso, porque el techo que se ponía para la adquisición de suelo era fácilmente desvirtuado por el mercado. Entonces, si el Estado no interviene el mercado va a poner los precios que considere, por eso es tan

importante que los municipios, ejerciendo su poder de policía sobre el territorio, lleven adelante acciones específicas y gestiones para la generación de suelo. Yo creo que es casi una función ineludible del Estado Municipal, un programa nacional no podía inmiscuirse en eso y tiene que ver con el derecho a la ciudad y me parece que el Municipio, en este caso el Municipio de Tandil, tuvo un déficit enorme.”(21/11/2017).

Sin embargo, el Concejal 3, manifestó que son muchas las complicaciones que se generan al intervenir el mercado de suelos y, en ese sentido, mencionó que sería más factible revisar algunos puntos del Plan de Desarrollo Territorial, especialmente, los relacionados a los indicadores que poseen algunas parcelas y que no incentivan a que sus dueños las oferten en el mercado. Por esta razón, consideró que la solución radicaría en realizar negociaciones entre el Municipio y cada uno de los propietarios, para alcanzar puntos de acuerdo donde se beneficien ambas partes.

La implementación del Pro.Cre.Ar, entonces, también requirió de la coordinación de las acciones por parte de los diferentes organismos del Estado, aunque en este caso las responsabilidades fueron diferentes. Tanto el Municipio como el ANSES, debieron gestionar suelo urbano para que la línea “compra de terreno y construcción” pudiese concretarse y lo mismo sucedió con el desarrollo urbanístico. Algunas de las tierras que finalmente se afectaron al programa pertenecían al Municipio, otras al Ejército (donde se realizó el complejo urbanístico) y las restantes a un privado (aledañas a dicho complejo). La ubicación, en este caso, fue sustancialmente distinta a la obtenida para las operatorias del PFCV, ya que la intervención del ANSES posibilitó gestionar espacios que se encontraban mucho más integrados al ejido urbano, como es el caso de Villa Italia Norte. Si bien los organismos del Estado encargados de administrar el programa también encontraron limitaciones en el uso del territorio, debido al control que los actores privados poseen sobre el mercado de tierras, tuvieron mayor capacidad de gestión y lograron contemplar más alternativas para construir los espacios residenciales proyectados por el programa. Asimismo, también sus acciones estuvieron condicionadas por la materialidad previamente construida, en tanto que el suelo disponible correspondía a parcelas periféricas del ejido urbano o a lugares que constituyeron históricas barreras urbanas dentro de la ciudad, como las instalaciones del ejército. Sin embargo, el hecho de poder urbanizar ese lugar y desarrollar diferentes obras de infraestructura, permitió generar una mayor articulación de los barrios que se encontraban al norte del mismo. A su vez, a pesar de que las obras del complejo

urbanístico aún no finalizaron y todavía algunos inmuebles permanecen inconclusos, no se produjeron ocupaciones, debido a que el nuevo espacio residencial contó con vigilancia permanente a lo largo de todo el proceso de construcción del complejo.

Figura 9: Desarrollo urbanístico PRO.CRE.AR en Tandil.



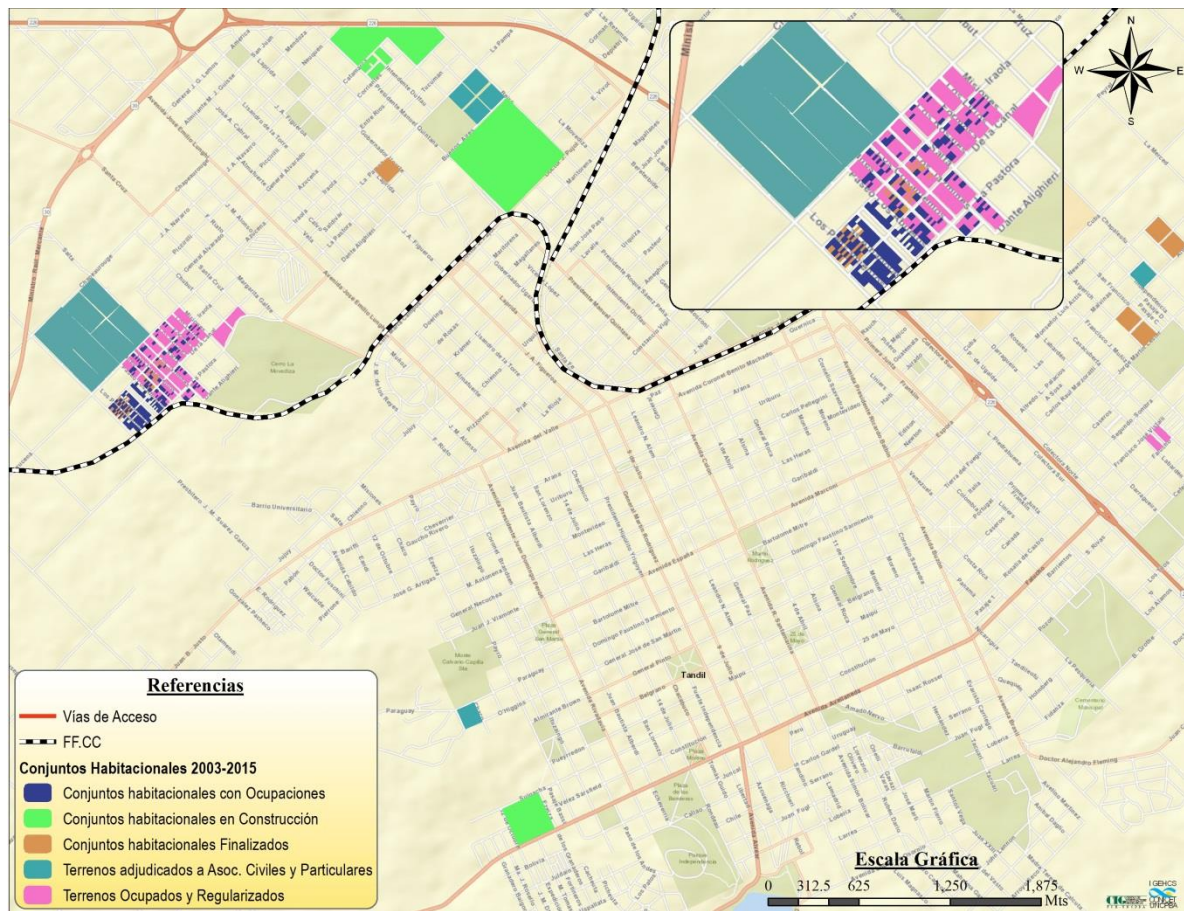
Fuente: Fotografías propias, trabajo de campo año 2015.

Tabla 13: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 2003-2015.

| Nombre | Cant. | Barrio | Operatoria | Situación |
|---|-------|---------------------------------------|--|--|
| Autoconstrucción y Ayuda Mutua III | 20 | Movediza | Consejo Prov. de la Familia, IVBA y Municipio. | Finalizadas en 2004 en lotes del Plan Familia Propietaria (PFP) |
| Autoconstrucción y Ayuda Mutua V | 20 | Movediza | Fondo Municipal de Vivienda | Finalizadas en 2004 en lotes del PFP |
| Plan Federal de Emergencia Habitacional | 12 | Movediza | Plan de Emergencia Hab. Techo y Trabajo | Comienza en 2004: 4 viviendas finalizadas, 3 sin terminar y 5 sin terminar fueron ocupadas |
| Ampliación de 24 viviendas | 24 | Movediza | Minist. de Obras y Serv. Públ. | Finalizado en 2006 en lotes del PFP |
| Falucho XXII | 200 | Villa Gaucho-Selvetti | Solidaridad | Finalizado en 2008 |
| Plan Federal de Construcción de Viviendas I | 139 | Movediza | Programa Federal 139 viviendas | Del 2005 al 2014. Dos viviendas sin terminar y otras concluyeron con colaboración del Municipio. Construidas en lotes del PFP. |
| Plan Federal de Construcción de Viviendas II | 200 | Movediza | Programa Federal 200 viviendas | Del 2008 al 2014. Con 106 viviendas entregadas y 40 no construidas. En lotes del PFP. |
| Viviendas para familias que ocuparon el Barrio Smata | 15 | Límite entre Villa Italia y Arco Iris | Convenio ANSES, IVBA y Municipio | En 2010 se firma el convenio. Actualmente finalizadas |
| Sind. de Trabajadores Municipales | 100 | Arco Iris | Techo Digno (Nación) | Inicio 2010, con 30 viviendas finalizadas y 70 en construcción. |
| Tandil Construye Oportunidades | 52 | Villa Gaucho-Selvetti | Crédito del Banco Provincia | En 2012 se firma el convenio y se construyen en lotes del PFP |
| Plan Federal Plurianual de Const. de Viv. Reconvertido | 50 | Movediza | Convenio ANSES, IVBA y Municipio | Finalizan en 2014. Construidas en lotes del PFP |
| Programa Federal Mejor Vivir | 10 | Movediza y Tunitas | Mejor Vivir | Comienza la solicitud en 2005. |
| Proyecto Urbanístico PRO.CRE.AR | 628 | Villa Italia | | Comienza en 2013, la mayoría de las viviendas fueron entregadas |

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Vivienda del Municipio de Tandil.

Mapa 18: Políticas habitacionales en la ciudad de Tandil, 2003-2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil.

Si bien la escala local presenta sus particularidades, relacionadas con el proceso de urbanización de una ciudad intermedia, muchos de los aspectos analizados en la implementación de las políticas habitacionales, pueden comprenderse en base a lo ocurrido en el contexto nacional durante este período. Por consiguiente, por medio de una entrevista, se consultó a la investigadora Dra. Andrea Catenazzi⁶⁸ sobre cuál era su evaluación con respecto a la implementación de los programas de vivienda que surgieron a lo largo de los gobiernos kirchneristas. La entrevistada respondió que, a grandes rasgos, si bien hubo un importante financiamiento destinado a este tipo de políticas, que superó ampliamente a la inversión realizada en décadas anteriores, los efectos de la inflación, agudizados a partir del año 2008, provocaron que no fuese

⁶⁸ Entrevista completa en Anexo p. 228

posible alcanzar las metas establecidas. Agregó, además, que si bien el tema de la vivienda fue central en la gestión del gobierno anterior, diferentes trabajos dan cuenta de que la disminución del déficit habitacional no fue tan pronunciada como lo esperado. Esto puede explicarse, por una parte, en base a los datos del último Censo Nacional, que demostraron que los hogares, en la Argentina, aumentaron en mayor proporción que las personas, dando como resultado la tendencia a la conformación de hogares menos numerosos. A esto, se le adicionó el incremento del número de hogares por vivienda, con lo cual a pesar de la creación de una mayor cantidad de unidades habitacionales nuevas, no se alcanzó a satisfacer la demanda de los nuevos hogares y, por lo tanto, la cantidad de viviendas deficitarias mantuvo su magnitud. Por otra parte, aparece como otro dato relevante el incremento de inmuebles vacíos, que también crecieron con respecto a lo registrado en décadas pasadas, dando cuenta de la generación de un contexto que favoreció la producción de las viviendas como bienes financieros.

A su vez, un cambio importante y favorable que Catenazzi identifica en este período es la importancia que se le asignó a las soluciones habitacionales, es decir, a las posibilidades de atender al déficit cualitativo. Esto implicó que los objetivos de las políticas de vivienda no estuvieran únicamente dirigidos a la generación de nuevas unidades, sino también a la formulación de programas para la refacción y ampliación de las ya existentes. No obstante, un aspecto en el cual no se registraron modificaciones a lo largo de estos años, fue el de la regulación de los precios del suelo y la producción de la tierra urbana, a excepción de experiencias puntuales desarrolladas por algunos municipios. Esto impactó, especialmente, en los resultados del programa Pro.Cre.Ar., que se vieron afectados por la especulación y el incremento de los valores de los lotes urbanos. En relación a este punto, Catenazzi consideró que ya existe suficiente trayectoria en el país que demuestra las consecuencias que se generan al implementar un programa de créditos hipotecarios sin establecer regulaciones en el mercado de tierras, por lo tanto, seguramente este aspecto estuvo contemplado, pero se consideró que no estaban dadas las condiciones para intervenir en los precios.

Otro punto que destacó Catenazzi fue la fuerte centralización de la política de vivienda que produjo la implementación del Plan Federal en la esfera del Estado nacional, debilitando al FONAVI y a los institutos provinciales como intermediarios, ya que se estableció una vinculación directa con los municipios y las organizaciones sociales. Asimismo, esta nueva forma de articulación en la asignación de recursos, que otorgó a

la escala local un papel determinante en la ejecución de la política, produjo una muy amplia diversidad de experiencias de gestión en materia de hábitat, observándose resultados muy disímiles en cada uno de los municipios. Algunos gobiernos locales lograron utilizar los diversos financiamientos y combinarlos para producir espacios urbanos más integrados, mediante los diferentes programas de construcción de conjuntos habitacionales y provisión de infraestructura. Es decir, que si bien en el momento de auge de las operatorias del FONAVI se cuestionaba la excesiva burocratización de la política y su escasa relación con el entorno, en este período se observaron diferentes experiencias, en donde algunos municipios lograron la articulación de una serie de programas, generando una mayor integración de los nuevos espacios residenciales con los pre-existentes. Como expresó la investigadora:

“Yo creo que ahí, la experiencia del municipio, el lugar que el municipio le otorgó a los financiamientos que venían del nivel nacional son muy importantes, por eso para mí el nivel local es central porque el que tiene un proyecto propio puede combinar los financiamientos y el que no probablemente obtenga como resultado estos fragmentos que corresponden a las distintas asignaciones.” (Catenazzi, 29/09/2017).

5.1.4 Financierización de la política de vivienda y producción individual del espacio urbano

Con respecto a la política de hábitat y urbanismo que se encuentra desarrollando el actual gobierno nacional, Catenazzi mencionó que visualiza una tendencia a otorgarle mayor relevancia a la financierización de la política de vivienda, centrada en el programa de créditos hipotecarios como principal medida. Asimismo, observa cierta semejanza con la experiencia chilena, donde el sujeto de la política es la familia o el hogar destinatario del crédito y el eje está vinculado con el establecimiento de subsidios a los préstamos y al ahorro. Esta concepción se encuentra más anclada en la trayectoria individual y en la meritocracia, alejándose de la noción de derecho que prevaleció en el período anterior. Aparecen ideas más asociadas a la caridad y a la responsabilidad individual, en donde se parte de la premisa de que cada persona debe realizar el esfuerzo necesario que le permita acceder a un crédito y así alcanzar el sueño de la vivienda propia. En palabras de la entrevistada:

“Es un cambio de época. Es un cambio que discute no solamente la prioridad que se le asignan a las políticas de vivienda sino al sentido que se le da a la política de vivienda en

términos de derecho a la ciudad y derecho al hábitat digno, que son planteos que están muy presentes en las organizaciones internacionales, en donde esto aparece como el paradigma en el que estamos hoy y, sin embargo, bueno, el gobierno está de manera muy clara distanciándose. Pero no se distancia solo, se distancia con un sentido común que acompaña con esta idea del esfuerzo propio, del esfuerzo personal, que no hay que regalarle nada a nadie. Entonces, sí, es un cambio muy fuerte. En términos de planificación, creo que ahí tampoco está demasiado claro qué lugar tiene la planificación territorial, ellos hablan mucho de indicadores, todo hay que hacerlo con indicadores, todo tiene que ser medible.” (Catenazzi, 29/09/2017).

El predominio de esta tendencia puede llevar, según la investigadora, a la aceptación de una ciudad más desigual por parte de la sociedad, donde la política esté pensada solamente para brindar una ayuda paliativa a los sectores más desfavorecidos y a contrarrestar los efectos secundarios del modelo económico, pero sin poner en cuestión los aspectos estructurales.

También se consultó a los concejales entrevistados sobre su posición frente a los cambios generado en el programa de créditos Pro.Cre.Ar., a partir de la gestión del gobierno nacional actual. El Concejal 3 mencionó que los requerimientos para el acceso son mucho más flexibles que en el período anterior y, por lo tanto, esto ha generado que un sector de la población que antes no era sujeto de crédito ahora pueda incorporarse. No obstante, el Concejal 1 remarcó que las modificaciones introducidas disminuyen el factor dinamizador de la economía que poseía el programa en su primera etapa. Esto responde a que la nueva versión de la política impulsó fuertemente la línea para compra de viviendas y redujo notablemente los préstamos otorgados para la construcción.

A su vez, se realizó una entrevista a una informante clave de la sucursal Tandil del Banco Nación, quien indicó que a partir del gobierno de Mauricio Macri se incorporó el Pro.Cre.Ar. a las líneas de créditos disponibles en la institución, ya que anteriormente sólo era gestionado por el Banco Hipotecario. La entrevistada también explicó que, desde su relanzamiento, el programa otorga un subsidio que permitió ampliar la base de beneficiarios. El monto de dicho subsidio puede oscilar entre 200.000 y 300.000 pesos, dependiendo de si la persona está casada y tiene hijos. Adicionalmente, el beneficiario debe contar con el 10% del valor de la vivienda a adquirir.

Otra modificación realizada al programa, y al resto de las nuevas líneas de préstamos indexados por inflación, es la posibilidad de incorporar a un co-deudor, que suma sus ingresos a los del destinatario del crédito, lo cual genera mayores posibilidades de alcanzar el umbral requerido para el acceso. Asimismo, el monto que se otorga es mayor al percibido por medio de los préstamos tradicionales, por lo cual, aunque luego las cuotas se actualicen mensualmente en UVAs, muchas personas los prefieren ya que les permite adquirir una vivienda mejor. En este sentido, la relación cuota/ingreso de los créditos ajustados por inflación es del 20%, mientras que en los tradicionales es del 30%. También se consultó a la entrevistada sobre los potenciales riesgos de este tipo de créditos en contextos de inestabilidad económica:

“En realidad al ser una tasa variable, en este país, siempre es un riesgo (...) si la tasa vuelve a estar al 40% ¡Imaginate! Aumenta al doble, en este país en un riesgo. De todas maneras, la gente lo toma igual. No sé, tal vez prevén que la tasa se va a mantener.”
(Informante clave Banco Nación, 16/11/2017).

Al mismo tiempo, la informante clave manifestó que existe una política del Banco, sostenida por el Presidente y por las personas que ocupan los altos puestos gerenciales, para que la mayor cantidad posible de solicitudes sean aprobadas:

“La verdad es que este últimos tiempo ha sido un boom, estamos desbordados. Y más Tandil, que tiene mucho movimiento, por ahí en otras sucursales más chicas no es tanto. Pero en Tandil hay mucha cantidad, vienen todos los días, aparecen por sistemas los listados, hay que convocar a la gente y hay carpetas y carpetas y carpetas, hay escrituras e hipotecas todos los días... ¡Demasiado!” (Informante clave Banco Nación, 16/11/2017).

Esta política, según la apreciación de la entrevistada, se contextualiza en un objetivo más amplio al que responde el Banco Nación y que se articula con la intención del gobierno nacional de lograr un dinamismo económico por medio de la actividad inmobiliaria y de la construcción.

Asimismo, también se consultó a los martilleros y constructores entrevistados cuál era su evaluación sobre la implementación de la política de créditos Pro.Cre.Ar, tanto en su versión original como en la nueva modalidad de ajuste por inflación. La gran mayoría manifestó haber trabajado con beneficiarios del programa (18 sobre un total de 22), coincidiendo en que la medida resultó fundamental para dinamizar el mercado

inmobiliario. Con respecto a la primera etapa, desarrollada en el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, varios de los entrevistados identificaron un primer momento en que la política tuvo buenos resultados, pero luego el incremento de los precios del suelo y de los materiales de construcción, generaron que los montos otorgados no alcancen para que los adjudicatarios puedan acceder a la vivienda propia. En relación a este punto, el Empresario de la Construcción 1 mencionó:

“Sí, trabajamos (...), después igualmente es como que se desajustó un poco, se desajustó entre lo que se le daba a la persona, porque esos son créditos que tienen una cuota general nacional, entonces vos capaz que con 1.300.000 pesos en cualquier otro lugar comprás el lote, te hacés una casa...” (30/08/2017).

Sin embargo, otro grupo de martilleros y constructores consideraron que desde el inicio resultó muy complicada la implementación de la política en Tandil, a causa de los altos valores del suelo y del costo de la construcción. El Martillero 10 lo explicó de la siguiente forma:

“Por lo que veo hay dos cuestiones. Una es que el precio de las propiedades se ha disparado y que los intentos nacionales para el acceso a la vivienda me parece que en Tandil no alcanzan a cubrir. Seguramente en otras ciudades deben haber llegado, porque no están tan caras las viviendas, pero acá cuando lanzaron los créditos, los créditos del Pro.Cre.Ar., sobre todo para la compra de terrenos y compra de casas, no alcanzaban. No digo que estaba mal el plan del gobierno, todo lo contrario, estaba perfecto, pasa que acá en Tandil estaba todo tan caro que la verdad es que no sirvieron, porque no se llegaba. La gente tenía que tener más de la mitad de la otra parte del crédito para acceder.” (09/08/2017).

En algunos casos, los entrevistados consideraron que las modificaciones realizadas en la gestión de Cambiemos permitieron incrementar los montos y ampliar el acceso a sectores sociales que antes no calificaban, pero igualmente, los beneficiarios requieren de recursos adicionales para poder alcanzar el valor que las propiedades tienen en la ciudad. Por ejemplo, el Martillero 7 expresó:

“A mí lo que me duele, es que vos acá ves una parejita, que les dan un monto y vienen contentos a comprar y les tenés que decir que no pueden comprar nada... Ahora sí, como todo crédito va a ayudar, hay gente que lo puede tomar... y después los bancos este año [2017] han abierto mucho la capacidad de crédito, el Hipotecario, el Nación, el

Provincia... y se han cerrado negocios, porque hay veces que hay movimiento pero después no pasa nada. Con el Pro.Cre.Ar no tanto, el Pro.Cre.Ar. es más lento. Lo que tiene el Pro.Cre.Ar. es que tiene una cuota muy accesible... El problema es que la propiedad sigue alta y el ingreso del operario, del trabajador, no llega...” (23/08/2017).

Por su parte, el Martillero 6 si bien reconoció el dinamismo que se produjo a partir de la masificación de los créditos hipotecarios ajustados por inflación en el año 2017, también manifestó sus reservas sobre las posibilidades de sostenibilidad de la política:

“Los créditos movilizaron mucho ¿Cómo los van a pagar? No sé. Esto se va a ver dentro de cinco o seis años, me parece que va a empezar a quedar el tendal, porque es un crédito...el UVA, que se ajusta por inflación. Y a nosotros nos ha favorecido, ahora falta mercadería, viste que me pedían de 80.000 dólares, no hay nada, no quedó nada, lo que tenía lo vendí. Los valores aumentaron también, lo que tenía en 120 ahora lo tengo en 150, lo que tenía en 150 ahora está a 180, porque el banco lo paga a los 90 días, mientras hacés todos los trámites, en ese lapso sabe el dueño que la inflación un poco se lo come.” (23/11/2017).

Más allá del dinamismo inicial que generó el lanzamiento de los créditos ajustados por inflación, la devaluación ocurrida en 2018 confirmó los temores de los actores que preveían dificultades para afrontar los pagos de préstamos de estas características. Al mismo tiempo, en este caso tampoco se visualiza la incidencia sobre posibles transformaciones intra-urbanas en la ciudad, como sí ocurrió con la primera etapa, ya que los cambios introducidos no prevén la realización de complejos urbanísticos o de loteos para la compra y construcción.

5.2 Planeamiento urbano y desarrollo inmobiliario: generación y apropiación de rentas urbanas como producto de la (des)regulación del uso del territorio

Según Jaramillo (2009) el espacio urbano se caracteriza por presentar diferentes densidades de construcción. Esto es producto de la interacción entre los precios unitarios que adquiere el espacio construido en las diferentes zonas de la ciudad y los costos de producir con técnicas en altura. De aquí surgen diferentes combinaciones entre la altura constructiva y los precios del suelo. No obstante, el Estado tiene la posibilidad de intervenir en el mercado de los terrenos urbanos a través de las

regulaciones que pueden restringir la densidad constructiva. Las modalidades más comunes son: el establecimiento de máximos en los índices de construcción (que limita la cantidad de área construida de cada terreno), los topes en las alturas de los inmuebles, los límites en el número de unidades de habitación, etc.

En este punto conviene introducir dos conceptos que esboza Jaramillo (2009) y que permiten comprender de qué manera la regulación que ejerce el Estado mediante la planificación urbana puede incidir en las variaciones de los precios del suelo. Por un lado, la **edificabilidad económica** hace referencia al máximo en el índice de construcción que determina el mercado, dada una estructura de costos de construcción y de precios de venta del espacio construido; por otro lado, la **edificabilidad normativa** constituye el máximo autorizado en el índice de construcción que resulta de las regulaciones establecidas por el Estado. Esta última sólo tendrá efectos sobre el precio del suelo y la densidad de construcción cuando sea menor que la edificabilidad económica, en tanto que la reglamentación inhibe que se imponga el mecanismo de precios que establece el mercado.

En este sentido, si se produce un cambio de normativas en pos de incrementar la densidad constructiva, los precios del suelo se elevarán si la nueva edificabilidad normativa permanece igual o menor a la edificabilidad económica. De lo contrario, si la primera excede a la segunda, la normativa no alterará el precio del suelo ni incrementará la densidad. Asimismo, es necesario considerar que “la reglamentación tiene o puede tener efectos indirectos en áreas que no están cobijadas por la norma, pero que se ven afectadas porque la reglamentación incide en un sistema interconectado como es una estructura de usos del suelo” (Jaramillo, 2009, p. 310).

En un sentido más general, Vieira (2009) indica que el planeamiento urbano es un instrumento que en ningún caso puede ser neutro u objetivo, en tanto expresa ciertos conflictos de clase latentes. Generalmente, el tipo de planeamiento que prevalece es el pasivo o privatista, el cual favorece expresamente los intereses de los promotores inmobiliarios y posee nulos efectos sobre la inclusión de la población marginada. En lo que respecta a la legislación urbanística y al planeamiento urbano, la ciudad de Tandil cuenta con un Plan de Desarrollo Territorial (PDT), que fue aprobado por el Consejo Deliberante en el año 2005. La elaboración y posterior implementación de los lineamientos generales del Plan estuvieron fuertemente condicionados por los intereses

de diversos sectores sociales con capacidad de influencia, que lograron dilatar los plazos en los cuales debían entrar en vigencia o que consiguieron, vía excepciones, realizar sus emprendimientos eludiendo algunos de sus principios fundamentales.

Los puntos más controvertidos sobre los que el PDT debía legislar consistían en las posibilidades de construcciones residenciales, recreativas y turísticas sobre el área serrana de la ciudad y la posibilidad de reconvertir el uso relacionado con la explotación canteril. En referencia a esta cuestión, el Plan dispuso la creación de la Zona Protegida Natural “Sierras de Tandil”, la cual por su importancia geológica, ecológica y social, debía ser regulada según los criterios correspondientes a la categoría de paisajes protegidos. Además, estipuló la elaboración, en un plazo de 540 días, de un Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida, que determinaría específicamente el tipo de actividades y construcciones que serían permitidas en dicha zona. No obstante, la falta de consenso frente a las posibles medidas a implementar, produjeron que el Plan Especial de Manejo para la Zona Protegida nunca fuese presentado por el Poder Ejecutivo del Municipio. Como indica Fernández Equiza (2017) a pesar de que los objetivos presentes en el PDT tienden a valorizar a la ciudad como un bien común, las normas que fueron elaboradas en pos de operativizar este principio, resultaron boicoteadas por grupos que representan determinados intereses económicos. Por esta razón, la autonomía que posee la gestión política administrativa para desarrollar el ordenamiento territorial resulta muy escasa y las regulaciones existentes tienden a internalizar la lógica de los inversores inmobiliarios.

Asimismo, en el año 2010 el poder legislativo provincial sanciona la Ley 14.126, que declara Paisaje Protegido al área denominada “La Poligonal”, que incluye el espacio comprendido entre la Ruta Nacional N° 226 y las Rutas Provinciales N° 74 y N° 30. Complementando esta estructura normativa, en el año 2011 se aprobó la ordenanza 12.679 que posibilita la elaboración de convenios urbanísticos⁶⁹, los cuales se definen como aquellos pedidos de excepción al PDT que no se encuadran dentro del uso familiar o multifamiliar. Las dos posibilidades que admite esta figura son: 1) proyectos que requieren un uso de suelo distinto al permitido en una zona determinada o, 2) el aumento de los indicadores de urbanización establecidos en la normativa. Además esta ordenanza fue acompañada de un decreto reglamentario, en el cual se establecen los

⁶⁹ Ordenanza completa en el Anexo, p.342.

criterios y las normas para determinar la compensación económica que el propietario del terreno beneficiado por el convenio urbanístico deberá abonar al Municipio como consecuencia del incremento del precio de mercado de su propiedad. Los fondos obtenidos por el pago de estos beneficios no resultan de libre disponibilidad para el gobierno local, en tanto deberán ser destinados a la construcción de viviendas sociales e infraestructuras.

Es importante destacar que se estableció un requerimiento especial para aquellos proyectos que se localicen en la zona de paisaje protegido de las sierras y que determina que los mismos necesitarán del aval de las tres cuartas partes de los miembros del Concejo Deliberante para ser aprobados. Asimismo, la Comisión de Obras Públicas y Urbanización y la Comisión Municipal de Gestión Territorial (CMGT) son las que poseen la atribución de evaluar cada uno de las propuestas presentadas, previo a su tratamiento en este órgano legislativo.

Hasta el mes de marzo de 2019, treinta proyectos fueron aprobados bajo esta modalidad de convenios urbanísticos, algunos de ellos resultaron especialmente controvertidos, en tanto la excepción realizada se consideró, por parte de algunos actores de la ciudad, como una violación a la normativa establecida por el PDT:

“Sabemos de la enorme presión inmobiliaria que hay sobre buena parte del faldeo serrano de Tandil. El objetivo general del PDT es el de promover el desarrollo urbano hacia el noroeste de la ciudad y restringirlo en simultáneo sobre las sierras del sur. Para garantizar esto, el proyecto de ordenanza debería taxativamente prohibir la autorización de excepciones en todo el faldeo serrano. Pero dudamos que esta sea la verdadera intención de buena parte de los funcionarios y legisladores que apoyan el paquete de ordenanzas.” (Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras, 2011⁷⁰).

El primer convenio urbanístico aprobado por el Consejo Deliberante consistió en el pedido de excepción para la construcción en altura del edificio céntrico mencionado en el capítulo 4, cuyo inversor es uno de los empresarios de mayor relevancia de la ciudad en el rubro inmobiliario (informante clave identificado como Empresario de la Construcción 4).

⁷⁰ Documento completo en el Anexo, p. 340.

Otra excepción controvertida fue la firma del convenio urbanístico con la empresa American arqs. S. A., que corresponde a una importante cadena nacional de hoteles, quien solicitó la aprobación del aumento en un 240% de la densidad permitida para la construcción en una parcela adquirida en la zona protegida y la posibilidad de dedicarla a un uso de hospedaje mayor a 20 personas. Como contrapartida, se acordó el pago de un monto cercano a 1,5 millones de pesos y un plus de un 30% sobre la liquidación de la Tasa Unificada de Actividad Económica, como participación del Municipio en la renta urbana extraordinaria. (Convenio urbanístico firmado con American arqs. S. A.).

También se presentó un proyecto para firmar un nuevo convenio urbanístico que pretende la edificación de un club de campo en el kilómetro 9 de la Ruta 74 (Barrio “La Mata”), cuyas parcelas se encuentran incluidas en la zona de paisaje protegido. Consistiría en un barrio de 78 hectáreas, con 215 lotes de 1.800 metros cuadrados cada uno. No obstante, el proyecto fue frenado por uno de los bloques de concejales y hasta la actualidad aún no se ha decidido al respecto.

En una situación similar se encuentra otra propuesta presentada para realizar un paseo comercial sobre la Avenida Don Bosco (Zona Protegida), debido al nivel de rispidez que alcanzó el debate sobre este emprendimiento en la agenda pública. La firma “Tandil for sale” solicitó un incremento de los indicadores de densidad para construir treinta y cuatro locales comerciales, lo cual le permitiría obtener un beneficio adicional de 3,6 millones de pesos (El Eco de Tandil, 13/09/2017). Frente a esta situación la Asamblea Ciudadana en Defensa de las Sierras no sólo advirtió sobre los problemas ambientales que generaría la edificación en un lugar en el cual se produce la recarga del acuífero que alimenta a la ciudad, sino que también señaló el mecanismo que permite que estos proyectos se concreten y que involucran a empresarios, a dueños de lotes y a los integrantes de la Comisión Municipal de Gestión Territorial: “Es fundamental que quienes son responsables de la gestión territorial salgan del oscurantismo en el que parecen decidirse uno tras otro los pedidos de excepciones y se hace la vista gorda a la construcción clandestina”. (El Eco de Tandil, 27/09/2017).

Sin embargo, antes de la aprobación de la Ordenanza 12.679 que habilita la firma de convenios urbanísticos, ya se realizaban excepciones que implicaban serias contradicciones con lo establecido en el PDT. Por ejemplo, la aprobación de la Ordenanza 10.630 del año 2007, permitió la construcción de un hotel en una parcela

serrana, de alto valor paisajístico. Un estudio hidrológico pedido por el Municipio en aquel entonces indicó que la cantidad máxima de personas que el lugar podía albergar era de 60, pero posteriormente se construyeron un hotel de varias plantas, que cuenta con 54 habitaciones, más cuatro módulos y una pileta. El complejo se encuentra ubicado en un tradicional lugar de la ciudad, el barrio “La Elena”, que, a su vez, también es conocido por los continuos reclamos que realizan los vecinos por la carencia de agua. (Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras, 2012).

En el Mapa 18 es posible visualizar estos proyectos en el ejido urbano de la ciudad de Tandil. El centro y la zona protegida (sur) resultan ser los lugares en los que existe mayor presión para que la normativa sea flexibilizada, en tanto las restricciones impuestas por el PDT estarían generando una edificabilidad normativa que se encuentra muy por debajo de la edificabilidad económica. En el centro de la ciudad prevalecen los pedidos para incrementar la altura de los edificios e incorporarles diversas infraestructuras que permitan la valorización de los inmuebles que se encuentran en esas construcciones. En este sentido, si bien la reglamentación urbana estableció un área concreta para la edificación en altura, generando una notable diferenciación entre los precios de las parcelas que se ubican dentro y fuera de esos límites, en la última década, en la denominada Zona Central, el umbral de altura impuesto condicionaría la posibilidad de realizar construcciones que produzcan mayores beneficios para los inversores de estos proyectos residenciales.

En los lugares con paisajes atractivos predominan los pedidos de incremento de los indicadores de la construcción, como el FOS y el FOT, y también el cambio de uso de suelo, lo cual incluye solicitudes para realizar viviendas multifamiliares o aumentar la capacidad de residentes en complejos turísticos y hoteleros.

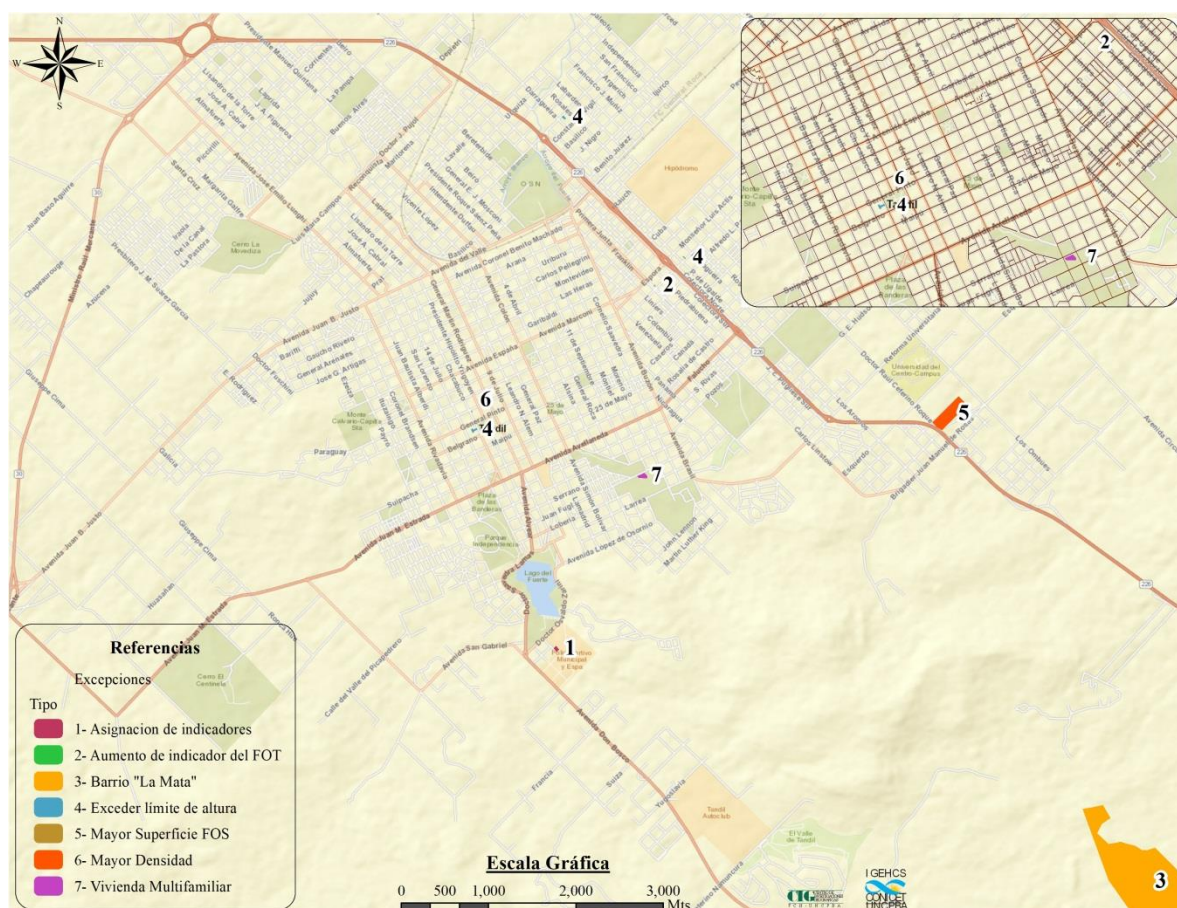
Con respecto al balance realizado sobre la implementación del PDT, el Concejal 3 mencionó que este instrumento ha resultado de gran utilidad, pero que requiere de una revisión periódica, ya que pasaron más de diez años desde su aprobación, con lo cual las zonificaciones y los indicadores otorgados a determinados lugares actualmente se encuentran desfasados:

“La zonificación ya no se puede respetar de una forma tan rígida como la que tiene el PDT hoy en día. Y lo mismo sucede con los indicadores, ante la demanda por vivienda y por suelo urbano que hay, los indicadores se tienen que revisar, es una materia

pendiente. Me parece que todas las zonas donde está previsto que se puede hacer una sola vivienda por terreno hay que revisarlo, porque me parece que hay que hacer un uso más eficiente del metro cuadrado.” (Concejal 3, 04/10/2017).

Según lo indicado por el informante clave, estas modificaciones deberían realizarse especialmente en el sector norte del ejido urbano, que es el lugar planificado para el crecimiento de la ciudad. En este sentido, el edil propone otorgar indicadores que permitan generar mayores posibilidades de subdivisión a las parcelas que aún se encuentran destinadas al uso de quintas o chacras y, en las que, hasta ahora, sólo es posible producir cuatro lotes por manzana.

Mapa 19: Principales proyectos inmobiliarios creados a partir de convenios urbanísticos, detallando el pedido de excepción realizado por cada uno. Tandil, 2015.



Fuente: realización propia.

A su vez, el Concejal 3 manifestó que un problema importante es la práctica instalada en la ciudad, mediante la cual los particulares primero realizan las obras y luego acuden al Municipio a exigir la autorización de la misma:

“¿Sabés cuál es el tema? ¿Cómo son las cosas? La gente decide y después sobre el hecho consumado viene a la autoridad competente y eso es un problema también. Yo te digo cuál es la razón, la razón es que no hay sanción.” (Concejal 3, 04/10/2017).

Esta situación genera problemas adicionales, ya que en las construcciones que se realizan en lugares periféricos, posteriormente se inician las demandas por parte de la población que allí reside para que el Municipio extienda la infraestructura y los servicios básicos urbanos.

Por su parte, el Concejal 2 coincidió en la necesidad de actualizar el PDT, teniendo en cuenta el tiempo que ha transcurrido desde su formulación. Sin embargo, también destacó que la ausencia del Plan de Manejo Ambiental que regiría en la zona de las sierras, provoca un avance de las construcciones sobre los paisajes más valorizados de la ciudad. Asimismo, resaltó que existen numerosas herramientas que posee el PDT, cuya implementación sería muy beneficiosa, pero que hasta el momento no se han discutido. Entre esas herramientas se encuentra el fondo de desarrollo urbanístico, que permitiría la realización de numerosas obras financiadas por medio de los ingresos provenientes de los convenios y de otras fuentes adicionales. Este funcionario también señaló que la Ley de Acceso Justo al Hábitat contiene mecanismos que ya estaban estipulados en el PDT, pero que nunca lograron llevarse a la práctica:

“Por eso yo digo que creo que es un error decir que hay que hacer un PDT nuevo, hay que sacarle el jugo, figurativamente hablando, al PDT que existe, que tiene todavía un montón de herramientas inexploradas que podrían ser puestas en práctica y, después, por supuesto que hay que ir haciendo revisiones, sino anuales, al menos cada tres años, para poner algo racional.” (21/09/2017).

Al mismo tiempo, este referente político sostuvo que la revisión del PDT debería realizarse con el fin de adecuarlo a la realidad actual de la ciudad. En este sentido, interpretó que uno de los objetivos principales de la normativa no logró cumplirse plenamente, ya que el plan estipulaba que la ciudad creciese hacia el noreste y, por el contrario, se observó que el poder económico se impuso sobre la reglamentación,

generando una expansión del ejido urbano también en la periferia sur. Por esta razón, las modificaciones tendrían que pensarse en función de la concreción de ese objetivo inicial.

No obstante, el Concejal 1 advirtió sobre la especulación a la que puede dar lugar una discusión en relación a la modificación del PDT. En este sentido, sugirió que en vez de una revisión de la normativa urbanística, el Estado municipal desarrolle una serie de acciones destinadas a la generación de suelo para los sectores medios y populares. Concretamente, estas iniciativas deberían consistir en la compra de grandes bloques de tierra a los que luego se los pueda subdividir mediante la asignación de indicadores especiales. De forma contraria, si el gobierno local optara por modificar las densidades de los terrenos que se encuentran en manos de los actores privados, la consecuencia sería la retroalimentación de la especulación y el alza de los precios:

“Todos sabemos que vivimos en un pueblo y que el uso de la información privilegiada, en algún punto, termina siendo un factor determinante, porque si alguien sabe que el Municipio está interesado en una tierra, para después subdividirla en mejores indicadores que los que tiene en la actualidad, esa persona que detenta la tierra, si lo sabe, va a hacer la multiplicación por la cantidad de lotes que pueda obtener y el valor de la tierra va a variar considerablemente.” (Concejal 1, 21/11/2017).

La implementación de la figura de los convenios urbanísticos también ha sido cuestionada por algunos funcionarios al implicar un manejo discrecional de la normativa urbanística. El Concejal 2 sostuvo que no puede seguir utilizándose este instrumento como una oportunidad para que el Municipio recaude dinero a cambio de excepciones a los indicadores establecidos por el PDT, ya que las obras habilitadas en los faldeos serranos pueden generar daños ambientales que no se compensan con una contrapartida monetaria. Además, asegura que esta práctica implica un uso distorsivo de la herramienta de planificación, en tanto que la aleja de su objetivo de generar un desarrollo equilibrado de la ciudad y pone a disposición un mecanismo que posibilita eludir las normativas establecidas por el Estado a quienes tienen la solvencia económica suficiente.

Con respecto a los convenios urbanísticos que apuntan a flexibilizar los indicadores de densidad en los espacios serranos, el Concejal 2 afirmó que esta situación debería regularse mediante la implementación del Plan Especial de Manejo, que en su momento

el PDT estipuló para esta área de la ciudad. Al mismo tiempo, manifestó la complejidad que implica abordar la planificación de la zona serrana, ya que la gran mayoría de los terrenos pertenecen a actores privados. Como alternativa, su bloque de concejales elaboró un proyecto de ordenanza destinado a construir un conjunto de senderos, que permitirían a la comunidad tandilense y a los turistas acceder a estos espacios:

“Lo que pasó es que durante años, años y años, a nadie se le ocurría irse a vivir a las sierras, con lo cual la posibilidad de acceder a las sierras antes era posible y hoy se ve cada vez más restringida. Lo que estamos viendo, es que con la dinámica que tiene, haciendo una proyección incluso conservadora, estamos viendo que mis hijos no van a poder pisar las sierras, sólo podrán ir a los cuatro o cinco paseos que existen, pero no van a poder hacer un uso del patrimonio natural de Tandil. Y el patrimonio y la identidad no se construyen mirando el patrimonio, sino pisándolo. La apropiación del patrimonio tiene que ser física también, sino no habría identidad del tandilense con sus sierras. Nosotros queremos garantizar un sistema integrado de senderización pública de las sierras de Tandil, ahora esto requiere una revisión del PDT, porque las sierras tienen dueño y entonces hay una serie de incertidumbres, para ver que figuras jurídica y legal son las que se pueden aplicar.” (Concejal 2, 21/09/2017).

El Concejal 3, por el contrario, consideró que las regulaciones que establece el PDT sobre los terrenos ubicados en las sierras son excesivas y no permiten a sus dueños realizar prácticamente ninguna modificación. De esta forma, sostuvo que existe un importante malestar entre los propietarios a causa de estas restricciones y propone que el Municipio negocie con éstos una situación intermedia, donde se les permita ampliar los indicadores de densidad y se habiliten algunos usos que actualmente se encuentran prohibidos. Para este funcionario, la clave es realizar las modificaciones de una manera planificada que no genere inconvenientes a futuro. En este sentido, el concejal le resta importancia a las posibles consecuencias ambientales que puede generar el desarrollo inmobiliario en este ambiente:

“Va a hacer ocho años que yo estoy y he escuchado todo tipo de opiniones y hay fundamentalistas de los dos lados y vos te tenés que poner un poco en el medio. Está bárbaro que se quiere preservar la sierra, que es patrimonio de todos, pero tienen dueño ¡Tienen dueño! Y la verdad es que hasta ahora no los hemos dejado hacer nada. Entonces me parece que lo que hay que hacer es sentarse y negociar.” (Concejal 3, 04/10/2017).

Con respecto a los pedidos de excepción para exceder la altura de los edificios del centro de la ciudad, la posición del Concejal 3 es similar. Consideró que si se planifica adecuadamente, no se producirían impactos ambientales al construir algunos pisos por encima de lo que actualmente se encuentra permitido y, adicionalmente, se podrían generar recursos por medio de los convenios urbanísticos que habiliten esas excepciones, que podrían ser destinados a obras de urbanización en diferentes puntos de la ciudad. Por su parte, el Concejal 2 manifestó que existen argumentos a favor y en contra para flexibilizar las restricciones a la construcción en altura. Entre los primeros, se encuentra la posibilidad de planificar una ciudad más compacta que reduzca los costos de urbanización. Pero, al mismo tiempo, señaló que en el centro de Tandil existe un problema importante relacionado con la posibilidad de que los servicios no estén preparados para albergar a mayor densidad de población. Con lo cual, sería necesario realizar estudios que indiquen con mayor nivel de veracidad hasta qué punto sería posible habilitar estas excepciones.

Las posturas vertidas por los concejales dan cuenta de que el PDT ha tenido una importante influencia sobre las posibilidades de regulación del uso del territorio, del crecimiento urbano y del control de las inversiones inmobiliarias. Existen diferencias acerca de la necesidad de flexibilizar o endurecer las posibilidades de expansión de las obras en los espacios más sensibles de la ciudad, concretamente, en los faldeos serranos y en el centro comercial. También, se perciben diferencias sobre la utilización que se ha realizado de los convenios urbanísticos, destacando, en algunos casos, la implementación imparcial para la aprobación determinados proyectos. Al mismo tiempo, se manifiesta la potencialidad de ciertas herramientas que contiene el mismo plan y la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que aún no se han implementado y que podrían permitir generar suelo urbano y viviendas más accesibles para los sectores populares.

5.2.1 El convenio urbanístico de los herederos de Segurola como un emergente de las relaciones entre la lógica pública y el mercado inmobiliario

En el año 2014 se firmó uno de los convenios urbanísticos de mayor resonancia pública en la ciudad, no sólo por las polémicas que generaron las solicitudes de loteo e incremento de las densidades constructivas en lotes ubicados en las sierras, sino también porque evidenció públicamente un entramado de vínculos que involucraba a actores del

Estado local, empresarios inmobiliarios y propietarios de tierras, que desarrollaban estrategias de loteo y comercialización del suelo poco transparentes.

Las tierras objeto de conflicto poseen una extensión de dieciséis hectáreas y su ubicación resulta estratégica, ya que se encuentran a pocos metros de uno de los paseos más populares que posee la ciudad de Tandil: el Lago del Fuerte (también conocido como “El Dique”). Asimismo, el lugar presenta características geohidrológicas particulares, ya que además de encontrarse en la ladera de un cerro, contiene un curso de agua que tributa al Lago del Fuerte y que constituiría una potencial fuente de agua potable (Juan Lavornia, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 19, 20 y 21)⁷¹. Estas singularidades, lo convierten en un ambiente especialmente frágil, razón por la cual, en el año 1997, el Concejo Deliberando de la ciudad aprobó la Ordenanza 7.186, que declaraba a estas tierras de interés público y sujeto a expropiación, mientras que en diciembre 2001, mediante la Ley 12.819, la Legislatura Provincial convalidaba esta decisión.

En el año 2003, el intendente de aquel entonces, Indalecio Oroquieta, solicitó la tasación del terreno, estableciéndose en \$210.000 el valor de las dieciséis hectáreas. No obstante, en el año 2004, los herederos de las tierras presentaron una nota con la intención de que el Municipio desista de la expropiación y apruebe una propuesta de loteo. En ese mismo año, el Departamento Ejecutivo (integrado por el intendente Miguel Ángel Lunghi y el Secretario General Carlos Fernández), manifiestan su intención de no continuar con la expropiación argumentando falta de presupuesto y le solicitan a la Secretaría Legal y Técnica que les indique el procedimiento para dar marcha atrás con la medida. Luego, en el año 2005 el Concejo Deliberante derogó la ordenanza que establecía la expropiación (Fernando Fernández, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 15, 16 y 17).

Posteriormente, los herederos del predio presentaron un proyecto solicitando la aprobación de un loteo de 42 parcelas y la modificación de los indicadores establecidos para esa zona por el PDT. En diciembre de 2014, se firmó el convenio urbanístico

⁷¹ Exposición realizada por el Dr. en Biología Juan Lavornia (Centro de Investigaciones y Estudios Ambientales, CINEA-FCH-UNCPBA), en el marco de la Audiencia Pública convocada específicamente para abordar el conflicto de los terrenos de los herederos de Segurola. Todas las intervenciones quedaron registradas en el Acta titulada “Audiencia Pública Caso Segurola”, que fue publicada en el sitio web del Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Tandil: <http://www.hcdtandil.gob.ar/download/144741/Acta%20Audiencia%20P%C3%BAblica.pdf>

donde se autorizó a reducir el tamaño de las parcelas a 1.500 metros cuadrados (originalmente el mínimo para ese lugar era de 7.200 metros cuadrados) y a incrementar el FOS a 0,3 y el FOT a 0,5 (según el PDT en ese lugar correspondería 0,1 y 0,15, respectivamente). Esto implicaba multiplicar por cinco el número de lotes y por 3,5 los metros cuadrados construidos. A cambio, los propietarios se comprometían a transferir una parcela cuya superficie es de 61.119,68 metros cuadrados (seis hectáreas), en concepto de participación municipal de la renta urbana extraordinaria (Convenio urbanístico firmado entre el Municipio y la Sra. Elena Seguro y otros, 2014).

Al tratarse de un predio ubicado dentro de la zona protegida, el convenio debía ser convalidado por el Concejo Deliberante con las tres cuartas partes de sus miembros. Sin embargo, el conflicto que surgió con posterioridad a la firma del mismo impidió que esa instancia se concrete, ya que diversos actores sociales repudiaron el hecho, no sólo por los potenciales impactos ambientales que el loteo podría generar, sino también porque, en realidad, las tierras ya se habían subdividido y comercializado de antemano. En este sentido, se denunció la existencia de acuerdos preestablecidos entre funcionarios del Municipio, martilleros y dueños del predio para desestimar la expropiación de las tierras e ingresarlas al mercado inmobiliario (Figura 8).

Figura 10: imagen difundida por la Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras en la que se denuncia el loteo, la comercialización y la construcción en los terrenos pertenecientes a los herederos de Seguroola con anterioridad a la firma del convenio urbanístico.



Fuente: ABC HOY, Portal de noticias de Tandil y la región (30/01/2016).

Con la intención de intentar destrabar la situación, los concejales del bloque opositor propusieron la realización de una audiencia pública consultiva (no vinculante), que se concretó el 4 de febrero de 2016. En la misma participaron funcionarios municipales, concejales, herederos del predio, compradores de los lotes, martilleros, organizaciones sociales, integrantes de centros de investigación (Centro de Investigaciones y Estudios Ambientales, CINEA-FCH-UNCPBA), entre otros.

Los posicionamientos de cada uno de los actores que participaron en la audiencia y los datos con los que construyeron sus argumentaciones, permiten complejizar el análisis de las relaciones que se establecen entre el Municipio y el mercado inmobiliario, como también de los mecanismos por medio de los cuales se toman las decisiones que habilitan a la aprobación de los convenios urbanísticos y los intereses a los cuales responden. Por ejemplo, varios oradores denunciaron el doble rol que cumplió un agrimensor, que en su momento fue el encargado de realizar la subdivisión de estos

lotes, pero, que al mismo tiempo, formaba parte, en carácter de miembro del Colegio de Agrimensores, de la Comisión Municipal de Gestión Territorial, que es la encargada del tratamiento de los convenios urbanísticos en la instancia previa a su aprobación en el Concejo Deliberante. Concretamente, una de las oradoras señaló:

“En octubre de 2005 mediante nota se da origen al expediente en obras públicas que pretende la subdivisión del predio, a cargo del Agrimensor Juan Manuel Schang quien es parte interesada en este convenio y también Juez ya que es él quien firmó en nombre de la Comisión Municipal de Gestión Territorial por el Colegio de Agrimensores, la autorización necesaria para que el convenio sea aprobado.” (Milagros Ramos, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 24).

Esta expositora indicó que otro vínculo que podría haber contribuido al manejo poco transparente del caso es el del abogado de algunos de los herederos del predio que, asimismo, es hermano de una de las concejales que integran el bloque oficialista. De igual forma, otro orador mencionó que este mismo abogado cuenta con antecedentes de haber contribuido a habilitar edificaciones privadas en espacios de la ciudad que eran públicos (Jorge Lezica, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 21 y 22).

A su vez, este caso también vincula a martilleros de renombre en la ciudad, que intervinieron en la comercialización de las parcelas cuando aún no se había aprobado la excepción. Entre los oradores de esta audiencia pública se encontraban los compradores, que explicaron de qué manera adquirieron los lotes: “Nosotros compramos los terrenos por ofertas de inmobiliarias. Nosotros hicimos los boletos compra-venta en una Escribanía Pública. Se nos dijo a nosotros que los planos del loteo estaban aprobados y que ya salían.” (Fidel Andrés, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 11).

Otro de los compradores dio más detalles acerca de los martilleros que estuvieron a cargo de la comercialización:

“Cuando voy por la Avenida Don Bosco, me encontré con una cartel donde dice –y lo voy a nombrar- Tury Zangari quien es un rematador afamado en Tandil y que, inclusive, había tenido un compra-venta con mi hija. Lo encuentro con un plano repartido en cuatro o cinco lotes. De esos cuatro o cinco lotes me interesaron dos. Para uno no me dio el cuero y tuve que comprar el otro. Por supuesto por la confianza de una inmobiliaria jerarquizada, nos dirigimos a hacer la operación de compra venta. Allí me encontré en la

Escribanía del Escribano Cifuentes, donde hizo la cesión de boleto con autorización para habitar el bien.” (Carlos Bonasel, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 14).

Por su parte, entre quienes intervinieron en defensa de la aprobación del convenio urbanístico se alegó que los propietarios ya habían sufrido una gran cantidad de perjuicios por no poder comercializar las tierras desde hace más de veinte años. Además, se destacó que la donación de las seis hectáreas iba a permitir la generación de un nuevo espacio público para la ciudad. Mientras tanto, desde otras posturas se consideró que el convenio no representaba una ganancia de seis hectáreas para el Municipio sino una pérdida de diez, ya que la expropiación hubiese permitido adquirir la totalidad del predio a un precio razonable:

“Fue el propio Intendente el que renunció a la posibilidad de tener 16 hectáreas beneficiando de manera directa a los herederos de Segurola y en detrimento del patrimonio del propio Estado. Esto es lo grave, impulsaron la derogación de una expropiación para favorecer posteriormente el negocio millonario de un privado. El hecho de la comercialización sin autorización y de la subdivisión es secundario ya que esta actitud es producto del acuerdo político existente hace más de una década.” (Milagros Ramos, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 26 y 27).

También los actores que participaron estudiando los aspectos ambientales se manifestaron en contra de la aprobación del convenio:

“Expreso, desde el conocimiento científico propio y de los colegas del CINEA que han estudiado en profundidad los temas detallados, mi desacuerdo con la aprobación del Convenio Urbanístico tal y como está planteado en este momento. No sólo por poner en riesgo los recursos hídricos superficiales y subterráneos de la zona, sino también por exponer a los compradores de los lotes a las limitaciones que implica no contar con un medio natural propicio para asegurar la provisión de agua y el tratamiento de efluentes sin perjuicio del medio que los rodea y, por ende, de su propia salud.” (Rosario Barranquero, Acta Audiencia Pública Caso Segurola, p. 14).

Finalmente, luego de la audiencia pública el proyecto no logró reunir los votos necesarios para ser aprobado, con lo cual el Presidente del Concejo Deliberante decidió devolver al Poder Ejecutivo el expediente de la urbanización.

A raíz de este conflicto y otras discusiones generadas en la opinión pública en relación a los pedidos de excepción, se observa que la Comisión Municipal de Gestión Territorial

posee una gran centralidad al momento de definir los proyectos que tienen posibilidades de resultar aprobados. De esta forma, las relaciones que los interesados en los convenios poseen con los miembros que la conforman puede resultar la clave para poder viabilizarlos. En este sentido, al analizar la composición de dicha comisión⁷² se deduce que los profesionales que la integran se desempeñan también en el ámbito privado, constituyendo un nexo entre ambas lógicas, como el caso del agrimensor que realizó el loteo en el predio de los herederos de Seguro.

En la audiencia también se denunciaron otro tipo de vinculaciones, como la del martillero que intervino en la comercialización de los lotes y que, debido a su influencia en el mercado inmobiliario de la ciudad, se supone que no hubiese realizado dicha operación si no contase con información acerca de la existencia de acuerdos informales entre las partes para aprobar el convenio.

De esta situación se desprende que, como señala Rodolfo (2003), el poder político no es ajeno a las cuestiones sociales y económicas, sino que se encuentra inmerso en complejos procesos y pujas existentes entre los intereses públicos y privados, que luego se expresan en las decisiones que toman y en las prioridades que establecen los distintos actores que forman parte de él. Esta noción puede encuadrarse en una concepción mucho más amplia acerca del Estado, al que Oszlack definió como:

“una instancia de articulación y denominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y sus contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existentes en éstas. Si visualizamos el ámbito institucional del estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un ‘resumen oficial’ de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales.” (1980, p. 9).

⁷² Según el PDT la comisión se debe conformar por los siguientes miembros: 1) El Secretario de Planeamiento y Obras Públicas, 2) El Secretario de Desarrollo Local, 3) El Director de Ordenamiento Territorial, 4) El Director de Obras Particulares, 5) El Director de Ecología y Medio Ambiente, 6) Un representante del Colegio de Arquitectos, 7) Un representante del Colegio de Ingenieros, 8) Un representante del Colegio de Técnicos, 9) Un representante del Colegio de Agrimensores, 10) Un representante de la Asociación de Abogados, 11) Dos representantes del Honorable Concejo Deliberante. Los representantes de las entidades no gubernamentales son designados por el Departamento Ejecutivo a propuesta de éstas.

En esta perspectiva, el desarrollo del aparato estatal no puede comprenderse como algo coherente, sino que más bien compone una trayectoria errática y contradictoria, donde conviven resabios de diferentes estrategias y programas políticos, los cuales se manifiestan hacia su interior por medio de diversas formas de organización y funcionamiento (Oszlack, 1981). La política estatal, entonces, debería ser entendida como un conjunto de posiciones que el Estado adopta frente a determinada cuestión, las cuales pueden variar de acuerdo con los diversos organismos que lo integran y puede modificarse, también, a través del tiempo. Para realizar un correcto análisis de la política estatal resulta necesario considerar, además, la influencia que sobre ella pueden ejercer las políticas que asumen otros actores (Oszlack y O'Donnell, 1981).

Estas nociones resultan adecuadas para analizar el caso del convenio urbanístico firmado con los herederos de Seguro y de otros pedidos de excepción que se han aprobado desde la implementación de la Ordenanza 12.679, debido a que permiten considerar que las contradicciones y arbitrariedades que se perciben con respecto a la implementación de la normativa urbana tienen su correlato en un entramado de relaciones informales entre actores públicos y privados, donde incluso algunas personas ocupan funciones en ambas esferas, lo cual les permite acceder a ciertas ventajas en la utilización de los mecanismos que dan lugar a las excepciones.

Asimismo, este encuadre teórico también permite contemplar las marchas y contramarchas que se observaron en la política municipal con respecto a la planificación urbana y la protección del ecosistema serrano, ya que si bien la sanción del PDT constituyó una medida de avanzada en lo que respecta a la regulación inmobiliaria, su posterior implementación dio cuenta de las tensiones permanentes que existen hacia el interior del gobierno local en relación a los temas más álgidos sobre los que esta normativa interviene, como también de las presiones y la influencia que los actores privados ejercen para que las decisiones del poder público favorezcan sus intereses. En el caso del predio de los herederos de Seguro, el mismo Municipio que en la década de 1990 promovió la aprobación de una ordenanza con el objetivo de expropiar las tierras y declararlas de interés público, luego revocó esa decisión y actuó para favorecer a los propietarios y a una serie de actores interesados en que se concrete el loteo sobre dicho predio.

Lo ocurrido con el Plan Especial de Manejo para la zona protegida es otra muestra de estas contradicciones que se generan con respecto a las decisiones políticas que se toman para la planificación de la ciudad, debido a que el PDT contemplaba la elaboración y puesta en práctica de esta herramienta para regular los usos y los indicadores permitidos en las sierras, sin embargo el Poder Ejecutivo del Municipio nunca presentó el borrador del proyecto a causa de la falta de consenso que se generó entre los diferentes actores que debían intervenir en su redacción.

Por su parte, puede considerarse que si la legislación que regula la planificación de la ciudad (PDT y Ley de Paisaje Protegido) contiene principios y herramientas progresistas también se debe a que el activismo de las organizaciones sociales, como la Asamblea en Defensa de las Sierras, logró permear en la opinión pública, obligando al gobierno local a incorporar algunas de sus demandas.

CAPÍTULO 6

MODALIDADES DE HÁBITAT POPULAR EN TANDIL: EXPERIENCIAS DE REIVINDICACIÓN DEL VALOR DEL USO DE LA CIUDAD

El incremento de las restricciones que se observaron en el mercado inmobiliario formal durante los últimos quince años en la ciudad de Tandil para el acceso a la vivienda, dio lugar al surgimiento de diferentes estrategias colectivas que tuvieron como objetivo abordar la cuestión habitacional. Los objetivos, reivindicaciones y demandas que se planteó cada una de las organizaciones implicadas en el desarrollo de estos proyectos residenciales resultan sumamente heterogéneos y evidencian la conformación de un espacio urbano mucho más complejo y diverso, con nuevos actores involucrados en la producción del hábitat.

Varela y Cravino (2008) introducen el concepto de **formas o modalidades de hábitat popular**, el cual es definido como

“conjunto de las prácticas habitacionales de los sectores populares en todo su abanico: urbanizaciones informales, situaciones de tenencia extra-legal como las ocupaciones de viviendas o construcciones vacantes, formas de autoconstrucción en lote propio, barrios por cooperativa o por ONGs, conventillos, hoteles pensión, conjuntos habitacionales contruidos por el Estado, etc.” (p. 46).

Cuando se hace alusión específicamente a **barrios informales**, se refiere a aquellos que carecen de escrituras y entre los cuales se pueden encontrar barrios mixtos (donde existen sólo algunos lotes con problemas de dominio u ocupaciones), villas, asentamientos, barrios producidos por el Estado donde nunca se entregaron escrituras, entre otros.

Sin embargo, resulta necesario remarcar que la condición de informalidad urbana no necesariamente es propia de los sectores populares, ya que diversas formas de residencia características de las clases medias-altas, como los barrios cerrados, en

numerosas ocasiones también presentan algún nivel de informalidad. Es por esto que Varela y Cravino (2008) consideran que el término **urbanizaciones informales** se encuentra relacionado con todas aquellas formas de producción del suelo urbano que presenta algún tipo de problema legal o discordancia con las normativas, independientemente de cuál sea el actor social que resida en él. Por esta razón, las urbanizaciones informales pueden distinguirse de acuerdo a la lógica de su producción, debido a que la construcción de algunos barrios se encuentra dirigida por la lógica rentista del mercado, mientras que otros son producidos por los mismos actores que los habitan y su generación está determinada por la lógica de la necesidad. En este último caso los autores denominan a estos barrios como **asentamientos informales**, dentro de los cuales distinguen dos subtipos: **villas y asentamientos**.

Las villas pueden definirse como aquellas ocupaciones de tierra urbana que presentan tramas irregulares, no amanzanadas, y se caracterizan por ser el resultado de la suma de prácticas individuales sin una organización o planificación previa. En general, presentan una alta densidad poblacional y suelen estar bien ubicadas con respecto a los centros de producción y consumo. Por su parte, los asentamientos poseen tramas regulares, en forma de cuadrícula, debido a que fueron diseñados por medio de una planificación colectiva de sus moradores, quienes persiguen como objetivo la regularización de esta situación informal (Varela y Cravino, 2008).

Dentro de la lógica de las necesidades sociales, Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales (2007) realizan una distinción entre lo que denominan **procesos masivos de autoproducción del hábitat** y la **Producción Social del Hábitat (PSH)**, indicando que si bien ambas comparten la prioridad que le otorgan al valor de uso por sobre la finalidad del lucro, los primeros hacen referencia a fenómenos más generales de gestión y construcción del hábitat, mientras que, el segundo, abarca, específicamente, prácticas realizadas de manera consciente y dirigidas por algún actor social concreto. Entre dichos actores pueden encontrarse: cooperativas, sindicatos, mutuales, asociaciones civiles, ONGs y otros sujetos que trascienden a una unidad doméstica que sólo tiene por objetivo su propia reproducción. Los mismos participan activamente de la gestión y planificación de procesos, que abarcan desde mejoramientos barriales hasta la construcción completa de conjuntos habitacionales. En términos generales:

“La producción social del hábitat es un recorte dentro del conjunto de modalidades de autoproducción ejecutadas históricamente por los sectores de menores ingresos, como consecuencia de la persistente brecha entre las características y alcances de la producción capitalista y la demanda social e históricamente generada de vivienda y hábitat (que incluye la provisión de un conjunto de servicios e infraestructura urbana)” (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales, 2007, p. 7).

A su vez, di Virgilio y Rodríguez (2013) mencionan que, más allá de las diferencias nacionales y locales que se constatan en América Latina, la PSH establece como punto de partida el reconocimiento de la gran capacidad que han tenido, y que continúan teniendo, los sectores populares para autoproducir sus viviendas, barrios y territorios en los cuales habitan. Dicha capacidad ha sido, generalmente, desestimada por los organismos públicos, quienes no se han preocupado por generar las políticas urbanas necesarias para abordar estos espacios, debido a la prevalencia que continúa teniendo el derecho a la propiedad privada, a través del cual se legitima y garantiza que un producto generado colectivamente, como es el suelo urbano, sea apropiado de manera individual.

Las escasas intervenciones estatales han tenido por objetivo, principalmente, intentar regularizar la situación dominial de estos barrios, mediante el otorgamiento de títulos individuales de propiedad, a fin de incentivar su integración al mercado del suelo. En muchos casos, esta situación ha derivado en la generación de procesos especulativos que vuelven a restringir el acceso al hábitat para aquellos que no han sido beneficiados. A causa de estos límites, no se han podido desarrollar de forma masiva otro tipo de políticas dirigidas al mejoramiento barrial y a la integración urbana, que generarían mayores beneficios para la población en su conjunto.

A diferencia de lo que sucede con los procesos de producción empresarial del hábitat, donde el ciclo productivo finaliza con la entrega de una vivienda terminada, en las modalidades de PSH, a raíz de las limitaciones materiales de los actores sociales que intervienen, la construcción de la vivienda y el desarrollo de la urbanización se genera a través de un proceso progresivo, que puede extenderse, incluso, por décadas. Si bien la PSH surge de la lógica de la necesidad y no tiene como prioridad el lucro, puede ocurrir que, a través del tiempo, con la integración de los barrios a la trama urbana y los recambios de población, se generen diferentes submercados para la venta, el alquiler, o

incluso también el subalquiler, de las viviendas autoproducidas (Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales, 2007).

Asimismo, existen una serie de discusiones en relación a si, por ejemplo, los PSH incluyen o no la participación del Estado. No obstante, desde los enfoques amplios, se prioriza la inclusión de experiencias que valoran al hábitat y a la vivienda como un derecho humano, por encima de su carácter de mercancía. Rodríguez, Di Virgilio, Procupez, Vio, Ostuni, Mendoza y Morales (2007) sostienen que, además, la política habitacional no se limita a lo que explícitamente se señala en las normativas, sino que también incluye los posicionamientos adoptados en la resolución de problemas, con lo cual los organismos públicos estarían presentes de alguna u otra manera.

A su vez, Ortiz Flores (2003) señala que la PSH, al estar anclada en procesos colectivos que requieren organización y participación responsable de sus integrantes, colabora para fortalecer las prácticas comunitarias, el ejercicio de la democracia y la generación de lazos sociales más vigorosos. Además, al centrar los procesos de producción del hábitat en las necesidades de los sujetos y no en la mercancía vivienda, permite identificar la diversidad de la vida comunitaria y desarrollar los proyectos urbanos sobre las aspiraciones y los deseos de los grupos implicados. Incluso, al trabajar sobre la capacidad de gestión y el control que las comunidades tienen sobre los procesos productivos, estas prácticas han incentivado, en numerosas experiencias concretas, el abordaje de otros aspectos que exceden la dimensión del hábitat, como, por ejemplo, el diseño y la implementación de proyectos relacionados con la economía popular, el tratamiento de las cuestiones de género o la discusión de otras dimensiones de su vida cotidiana, como el ambiente, la salud y la cultura.

En Tandil, hasta la década de 1990, los procesos de autoproducción del hábitat conformaron algunos asentamientos puntuales dentro de la ciudad. Según el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, surgieron tres barrios informales en las últimas décadas del siglo XX: Tunitas, La Esperanza (en el barrio Villa Aguirre) y Villa Gaucho. Específicamente, en lo que se refiere a la PSH, es decir, al desarrollo de procesos organizados de manera colectiva por algún actor social concreto, puede identificarse como antecedente a la Cooperativa Falucho, la cual comenzó a realizar conjuntos habitacionales en la ciudad desde los años 1970.

En los últimos quince años, se ha evidenciado una proliferación de espacios residenciales producidos mediante la lógica de la PSH, los cuales presentan una amplia diversidad de experiencias y trayectorias muy disímiles. Dentro de este conjunto de experiencias es posible identificar:

- Asociaciones civiles que se conformaron para gestionar suelo y urbanizarlo a un costo menor que el que ofrecía el mercado: “Asociación Civil Docentes de Tandil”, “Asociación Civil de Graduados de la UNCPBA”, “Tandil Ecos Sustentable Asociación Civil”, “Asociación Mutual de empleados municipales” y otras.
- Asociaciones civiles que gestionaron suelo urbano y construyeron conjuntos habitacionales mediante diversos acuerdos con instituciones públicas municipales y provinciales: “Mujeres sin Techo”.
- Organizaciones de vecinos residentes en asentamientos que se encuentran llevando a cabo procesos de regularización dominial, como el “Barrio Darío Santillán”, y vecinos residentes en asentamientos que acordaron con el Municipio comenzar a pagar impuestos por sus terrenos con perspectivas de iniciar un proceso de regularización en el corto plazo, como es el caso del barrio “Villa Cordobita”.
- Vecinos y vecinas que tomaron viviendas en construcción pertenecientes a programas habitacionales inconclusos: “Plan Federal II”.

Esta diversidad de situaciones revela la heterogeneidad de los actores sociales involucrados, abarcando desde trabajadores formales, que en los últimos años dejaron de acceder a la vivienda propia por medio del mercado inmobiliario o programas estatales, hasta desocupados y personas en situación de extrema vulnerabilidad, que llevaron a cabo estrategias conjuntas de usurpaciones de viviendas y terrenos. Todas ellas dan cuenta de que, a pesar del incremento del presupuesto destinado a la política habitacional registrado entre los años 2003 y 2015, la intensificación del carácter financiero de la mercancía vivienda generó una restricción de las posibilidades de acceso para los sectores populares en el mercado formal.

6.1 Construcción de conjuntos habitacionales a través de experiencias cooperativistas: el caso de la Cooperativa Falucho

Según pudo constatarse, la única experiencia de PSH que se originó con anterioridad al período estudiado en Tandil, fue la de los proyectos desarrollados por la Cooperativa Falucho, ya que en el caso de los asentamientos precarios que surgieron en las últimas décadas del siglo XX, no se identificó ningún actor colectivo encargado de llevar adelante esos procesos de construcción de los espacios residenciales.

En la entrevista realizada, el presidente de la institución mencionó que dicha entidad se fundó en el año 1972, a partir de un grupo de vecinos que se reunió con el objetivo de buscar una alternativa de acceso a la vivienda y encontró en la figura de la cooperativa una posibilidad de organizarse para comprar tierras, diseñar un proyecto y gestionar financiamiento. En ese momento, a través del FONAVI, era posible que las asociaciones sin fines de lucro pudiesen obtener recursos para llevar adelante este tipo de iniciativas y, al mismo tiempo, estas formas jurídicas contaban con exenciones impositivas que les permitían reducir los costos de la construcción.

Los primeros conjuntos habitacionales realizados por la cooperativa, denominados Falucho I y Falucho II, se construyeron entre los años 1974 y 1978 y contaron en total con 404 viviendas (Tabla 14). A partir de allí, comenzaron a realizarse una serie de desarrollos donde la modalidad consistía en comprar el suelo, realizar un proyecto y, en base a las posibilidades de financiamiento a las que se podía acceder, se ofrecía un plan de pagos a los socios para adquirir una vivienda finalizada a un precio razonable. Según el entrevistado, esta propuesta estuvo dirigida a un sector de la población que históricamente encontró dificultades para obtener un crédito hipotecario o comprar un inmueble por la vía tradicional del mercado:

“En Tandil nosotros llevamos 1.100, 1.200 viviendas hechas, no hay ninguna entidad que haya hecho la cantidad de viviendas que tenemos nosotros, orientada siempre a un sector de la población que tiene dificultades de acceso al crédito, que tiene dificultad de ahorrar plata para comprar una vivienda y el hecho de que nosotros nos manejamos permanentemente en pesos, nunca en dólares, con ajustes o sin ajustes, dependiendo de las circunstancias, porque es imposible comprar algo a valor histórico en este país.”(Presidente de la Cooperativa, 31/07/2017).

En lo que respecta al mecanismo por el cual ingresan los socios, el presidente de la cooperativa explicó que no existe ningún tipo de restricción. Cuando se lanza un proyecto, la entidad establece un plan de pagos y si la persona que aspira a la vivienda o al terreno está de acuerdo y puede costearlo, se firma un convenio. En caso de que el desarrollo consista en viviendas financiadas con recursos del Estado, quienes están interesados deben presentar la declaración jurada que atestigua que ningún miembro de la familia posee una propiedad. Frente a este aspecto el entrevistado puntualizó:

“Nosotros decimos siempre que somos una entidad sin fines de lucro pero no somos una entidad de beneficencia. La gente tiene que pagar el costo del servicio que nosotros prestamos. El costo del servicio que se presta es: la tierra, la estructura, la construcción, lo que sea... pero tienen que pagar, gratis no hay nada.” (31/07/2017).

Tabla 14: Conjuntos habitacionales realizados por la Cooperativa Falucho en Tandil.

| Nombre del barrio | Período de construcción | Cantidad de viviendas | Ubicación |
|----------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Falucho I | 1975-1978 | 282 | Av. Falucho |
| Falucho II | 1974-1975 | 122 | Av. Falucho |
| Falucho III | 1982-1988 | 44 | |
| Falucho VI | 1981-1983 | 14 | 9 de julio 445 (centro) |
| Falucho XXII | Década 1990-2008 | 200 | Villa Gaucho-Selvetti |
| Falucho XXXII | 1997-2000 | 44 | Fugl 1300 (Dique) |
| Falucho XXXIV | 1981-1985 | 72 | |
| Falucho LIII | En construcción desde 2006 | 278 | Villa Italia |

Fuente: Página web Cooperativa Falucho: <http://www.cooperativafalucho.com.ar/>

Asimismo, el informante clave resaltó dos aspectos que consideró fundamentales para la permanencia de la entidad a través del tiempo: en primer lugar, la posibilidad de contar con equipos técnicos idóneos en el desarrollo de los proyectos realizados. Los miembros de dichos equipos, además, forman parte del Consejo de Administración, que es el órgano máximo con el que cuenta la cooperativa, lo cual evita que las decisiones importantes se tengan que delegar a actores externos. En segundo lugar, el presidente destacó la capacidad de trabajar mediante la adopción de distintas modalidades para concretar los objetivos planteados. En este sentido, la cooperativa realizó complejos habitacionales con financiamiento del Estado, participó en programas de créditos hipotecarios que se otorgaron a través de organizaciones intermediarias, llevó a cabo

proyectos de construcción de viviendas al costo mediante la conformación de fideicomisos, generó desarrollos de suelo urbano con infraestructura y, desde hace casi una década, también se conformó como empresa constructora, interviniendo no sólo en la edificación de sus propias obras sino también en diferentes proyectos, a los cuales accede por medio de licitaciones.

El desarrollo de varios de los proyectos pertenecientes a la cooperativa, estuvo y continúa estando atravesado por los vaivenes propios del contexto económico nacional. El entrevistado explicó que la organización trabaja con un programa del IVBA, que es específico para entidades intermediarias, el cual, a lo largo del tiempo, ha tenido una trayectoria errática, debido a la falta de voluntad política para su adecuado funcionamiento. Durante los primeros años de la cooperativa, la modalidad para la obtención de recursos consistió en la presentación de proyectos en el IVBA, mediante los cuales se otorgaban los fondos necesarios para la escrituración de la tierra y la realización del proyecto arquitectónico. Luego, a través de una licitación pública, se financiaba la construcción de la obra. Con el transcurrir de los años, ese mecanismo se fue deteriorando, como consecuencia de los períodos inflacionarios que generaron una pérdida del valor de los recursos otorgados y, posteriormente, debido a que las provincias fueron autorizadas a utilizar los fondos destinados a programas de vivienda para cubrir otras necesidades fiscales más urgentes, como el pago de salarios a los empleados estatales.

Según el presidente de la cooperativa, unas de las deficiencias más importantes en cuanto a política de hábitat, en las últimas décadas, ha sido la falta de continuidad de los programas diseñados. Ante cada cambio de gestión en el Estado o frente al surgimiento de las sucesivas crisis económicas, se generaron modificaciones que no permitieron concluir las obras que se estaban desarrollando:

“En un proyecto de vivienda vos necesitás continuidad (...) la única forma de tener éxito es empezar y terminar rápido, más en contextos inflacionarios, que siempre terminan incidiendo en los costos. Muchas veces esa incidencia en los costos el Estado no la reconoce. Entonces, como nunca alcanza la plata está lleno de esqueletos por todos lados de obras inconclusas. Si a eso, vos le sumás una particularidad de tendencia a la burocracia administrativa que tenemos nosotros... o ponele, en el caso de la Provincia de Buenos Aires, que Dios atiende en La Plata, no atiende acá [en Tandil].”
(31/07/2017).

Dentro de los proyectos que la cooperativa desarrolló en Tandil, dicha discontinuidad de los programas estatales ha afectado, principalmente, a los barrios Falucho XXII y Falucho LIII. El complejo habitacional Falucho XXII de 200 viviendas, comenzó a construirse en la década de 1990 en el barrio Selvetti y, a raíz de la desfinanciación que sufrió el IVBA durante esos años, la obra quedó paralizada. Recién en el año 2004 volvió a reactivarse y, en 2008, se entregaron las últimas viviendas correspondientes a dicho proyecto.

Por su parte, el barrio Falucho LIII consistía en un proyecto de 278 viviendas, que se inició en el año 2006, sobre un predio que anteriormente pertenecía a Obras Sanitarias y que, en aquel entonces, aún no estaba subdividido (Figura 10). Durante los siguientes años, se fueron realizando las obras de infraestructura con los fondos que surgieron de los aportes realizados por los socios de la cooperativa, mientras que la construcción de las viviendas registró magros avances a causa de la demora en la llegada del financiamiento que debía otorgar el IVBA. Frente a la paralización de las obras, cuando se lanzó el programa Pro.Cre.Ar., la cooperativa comenzó a realizar gestiones para que los socios tuviesen la posibilidad de calificar para el crédito y construir sus viviendas en los terrenos del barrio. Esto requirió acelerar los trámites para lograr la subdivisión del predio y obtener las escrituras de cada lote. Según el entrevistado, dicha tarea resultó sumamente ardua debido a las innumerables trabas burocráticas que se presentaron, lo cual requirió implementar diferentes estrategias, que incluyeron la mediatización del caso y el establecimiento de contactos informales con los funcionarios de la provincia. Finalmente, en mayo de 2013, el gobernador Daniel Scioli firmó el Decreto 243/13, que habilitó a los socios a presentarse al programa de créditos. Alrededor de 100 viviendas de las 278 previstas pudieron realizarse mediante el financiamiento que otorgó esta política. A su vez, los beneficiarios tuvieron la opción de construir de manera individual o hacerlo mediante los servicios que ofrecía la cooperativa, eligiendo, la mayoría, esta última alternativa. De forma paralela, la entidad siguió gestionando pequeños financiamientos en el IVBA, para continuar con las viviendas de los restantes socios. Es así que, en septiembre de 2014, pudieron entregarse las primeras 13 viviendas realizadas por fuera del programa Pro.Cre.Ar. Luego, en abril de 2015 se entregaron otras 19 y, en julio de 2017, la última tanda de 20. Aún queda pendiente la finalización de más de 100 viviendas.

Otro tema relevante que surgió en la entrevista realizada a este informante clave se relacionó con la incidencia que las normativas de planificación urbana, que implementó el Municipio, generaron sobre los proyectos desarrollados por la cooperativa. En este sentido, coincidiendo con lo señalado por algunos martilleros y constructores, el presidente de la entidad opinó que el código de edificación generó una concentración del crecimiento inmobiliario en la zona céntrica de la ciudad, en detrimento de las áreas periféricas. Esta situación, provocó una escasez de suelos aptos para determinadas obras y, por lo tanto, implicó que los precios de estos lotes, en los que se permite una mayor densidad constructiva, se eleven a valores semejantes a los que se registran en algunos lugares de la ciudad de Buenos Aires. Por este motivo, al desarrollar algunos proyectos en la zona céntrica, como la construcción del edificio que la cooperativa se encuentra realizando en la calle 25 de mayo, el mayor costo de la tierra influye en un traslado a los precios del producto final. En definitiva, según el informante clave, uno de los problemas centrales que hoy posee la ciudad es la restricción al acceso al suelo urbano:

“No se genera suelo urbano. Acá el Municipio, salvo en una época, hace 20 o 25 años, que salió a comprar algo de tierra como para tener un stock, después nunca más hizo absolutamente nada. Y si el privado, entidades como la nuestra o las asociaciones civiles que se han ido conformando en este espacio de tiempo, no tienen la posibilidad de acceder a la tierra y, a través de un fraccionamiento, puedan tener un espacio que sea accesible para la gente, y...vamos a seguir dando vueltas. ¡Es un problema!”
(31/07/2017).

Figura 11: viviendas en construcción del barrio Falucho LIII, año 2015.



Fuente: Nueva Era, 29/04/2015. “Avanza el complejo Falucho 53: se entregan otras 19 casas.”

Esta situación provoca que ante cada proyecto que la cooperativa decide emprender, previamente debe encargarse de realizar las obras de infraestructura y urbanización en el lugar de emplazamiento del conjunto habitacional. El entrevistado mencionó que en los barrios Falucho XXII y Falucho LIII, los servicios básicos (tendido eléctrico, cordón cuneta, agua y cloacas) fueron generados por la propia organización. La misma modalidad debieron adoptar las asociaciones civiles que, en los últimos años, adquirieron tierras para subdividir y urbanizar. Con lo cual, si bien el PDT plantea como objetivo que la ciudad se extienda hacia la periferia norte, el Municipio no ha acompañado esa declaración de principios con medidas concretas que habiliten a un rápido acondicionamiento de los terrenos que allí existen:

“Una de las cosas que la cooperativa entiende es que si nosotros tenemos que hacer una vivienda sustentable y teniendo en cuenta las características de la tierra en Tandil, no podemos hacer pozos ciegos para descargas cloacales, porque lo que nosotros echamos acá contamina cuatro cuadras más abajo. Entonces, ninguno de los procesos que nosotros hemos hecho carecen ni de agua, ni de cloacas. Todos tienen agua y cloacas, de

acuerdo a las circunstancias pueden tener gas o no tener gas. Luz eléctrica tienen todos, cordón cuneta tienen todos.” (31/07/2017).

Asimismo, se indagó acerca de cuáles eran los criterios que la cooperativa consideraba al momento de seleccionar el lugar de realización sus proyectos urbanos. Con respecto a esta cuestión, el presidente de la entidad indicó que, en general, los propietarios de la tierra son los que se acercan para realizar ofertas, frente a las cuales el Consejo de Administración evalúa las opciones de acuerdo a las condiciones de pago que es posible obtener. De esta forma, el entrevistado remarcó que la intención de la cooperativa es siempre la de establecer una sociedad con los propietarios del suelo, realizando acuerdos en los que ambas partes puedan obtener sus beneficios.

Al momento de realizar la entrevista (31/07/2017), el presidente de la entidad mencionó que, en la ciudad de Tandil, quedaban pendientes la finalización del barrio Falucho LIII y las cien viviendas que se estaban construyendo para la asociación Corazón Tandilense⁷³. También restaba concluir el emprendimiento de la urbanización de los 220 lotes en la zona del Hipódromo, en la que faltaba realizar el tendido eléctrico y algunos trámites relacionados con la subdivisión. A su vez, se estaban iniciando las obras del edificio en la calle 25 de mayo, en un terreno que es propiedad de la cooperativa y para el cual no se había conseguido financiamiento, por lo cual se realizaría mediante una modalidad de pago al costo para un sector que tuviese la capacidad adquisitiva suficiente. Paralelamente, en la ciudad de Buenos Aires, continuaban desarrollando proyectos mediante fideicomisos al costo, que surgieron a raíz de convenios que la cooperativa mantiene con algunos sindicatos. Y, por último, tenían prevista una obra en la ciudad de Tapalqué, para la realización de 60 viviendas, con financiamiento del IVBA.

6.2 La conformación de asociaciones civiles como estrategia para la conformación de espacios residenciales alternativos

En los últimos diez años, como consecuencia del incremento del valor del suelo y de los inmuebles que se produjo en la ciudad de Tandil, surgieron formas novedosas de organización, que tuvieron por objetivo desarrollar proyectos urbanísticos alternativos,

⁷³ Corazón Tandilense es la asociación civil que conformó la organización Mujeres sin Techo.

destinados a aquellos sectores de la población que no podían acceder a los beneficios de las políticas habitacionales y que, paulatinamente, también habían perdido la capacidad de adquirir una vivienda a través del mercado inmobiliario formal. Estas propuestas incluyeron a un espectro muy amplio de actores, que abarcaron desde organizaciones conformadas por trabajadores formales, trabajadores precarizados, profesionales, cooperativas, sindicatos y distintas asociaciones sin fines de lucro.

Las dos organizaciones pioneras, Mujeres sin Techo y la Asociación Civil Docentes de Tandil por la Promoción Cultural y la Solidaridad (en adelante, Asociación Civil Docentes), cumplieron un rol muy significativo en la instalación de la cuestión del déficit habitacional y en el desarrollo de estrategias alternativas para abordar dicho problema en la ciudad de Tandil. En el caso de Mujeres sin Techo, se trata de un movimiento social, que surge durante la crisis de los años 2001 y 2002, inicialmente con una actividad vinculada al funcionamiento de un comedor en el barrio Tunitas. Luego, la organización comenzó a desarrollar otro tipo de actividades, entre las que se destacaron las reuniones destinadas a abordar cuestiones de género, donde se evidenció que uno de los denominadores comunes que poseían las mujeres del barrio era la dificultad para acceder a un hábitat digno, debido a los recurrentes problemas de hacinamiento, carencia de servicios, precariedad de las construcciones, situaciones de informalidad, etc. A raíz de este diagnóstico, en el año 2008 la organización comienza a efectuar diferentes reclamos al Municipio, que incluyeron movilizaciones y protestas frente al edificio del gobierno local. Entre esas peticiones, se incluyó la necesidad de abrir un registro de demanda habitacional en la ciudad y la posibilidad de generar un banco de tierras, para que las personas que no podían acceder al suelo urbano por medio del mercado, tuvieran la oportunidad de hacerlo a través una modalidad de pago que estuviese acorde con sus ingresos. En una entrevista⁷⁴ realizada a las principales referentes del movimiento, una de ellas explicó la relevancia que en aquel entonces adquirieron esas demandas para visibilizar el problema del déficit habitacional en la ciudad:

⁷⁴ La entrevista fue realizada el día 25 de noviembre de 2016, en conjunto con otros integrantes del proyecto de extensión “II Foro de Acceso al Hábitat” (v8-UNICEN2407). Voluntariado Universitario, Subsecretarías de Políticas Universitarias, Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2015. Desarrollado durante 2016 y 2017.

“Justamente tenía que ver con que el Estado municipal pusiera a disposición terrenos y que la gente pueda organizadamente acceder a esas tierras y pagarlas, ya que acá [en Tandil] es terrible el valor inmobiliario. Entonces iba un poco por ahí el reclamo, para que se abriera el registro y para que haya un banco de tierras (...) hasta ese momento en Tandil no se hablaba de la problemática de vivienda, hubo un antes y un después. Y al año siguiente para el intendente ya estaba dentro de las propuestas hablar de la problemática de vivienda.”(25/11/2016).

La organización, en ese entonces, aglutinaba a alrededor de doscientas familias que poseían algún tipo de necesidad con respecto al hábitat, no sólo del barrio Tunitas sino también de otros lugares de la ciudad. Las entrevistadas remarcaron que la intención de los reclamos nunca se direccionó a obtener beneficios de forma gratuita, por el contrario, las consignas apuntaban a que el gobierno local pusiese a disposición de la población las parcelas de suelo urbano con las que contaba. Si bien el proyecto del banco de tierras no logró prosperar, sí se consiguió la apertura del registro de demanda habitacional, aunque la forma en la que éste se implementó generó algunas controversias, ya que determinados actores de la ciudad denunciaron que el listado se cerró cuando llegó al número de tres mil inscriptos, excluyendo a una gran cantidad de personas, que no tuvieron la posibilidad de realizar el trámite.

Como resultado de ese intenso proceso iniciado en 2008, Mujeres sin Techo logró obtener los primeros ocho lotes a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio, que se destinaron a resolver el problema de las personas se encontraban en mayor situación de vulnerabilidad. Sin embargo, aún no contaban con el financiamiento necesario para realizar las viviendas, por lo que debieron establecer contactos y realizar gestiones con diferentes dependencias de los gobiernos provincial y nacional, de donde finalmente obtuvieron los recursos requeridos para la construcción. De esta manera, se realizaron las primeras diez viviendas, ocho en los lotes otorgados por el Municipio y dos más, que se destinaron a personas que ya contaban con terrenos. En este momento, se constituyó la asociación civil Corazón Tandilense, debido a la necesidad que poseía la organización de contar con una figura jurídica que le permitiese realizar las gestiones de los proyectos habitacionales emprendidos.

Luego, Mujeres sin Techo firmó un convenio con el intendente, por medio del cual se les adjudicaron treinta lotes más, donde se construirían viviendas pre-fabricadas⁷⁵ con recursos otorgado por el IVBA. En esta oportunidad, los miembros de la organización también contribuirían a la financiación mediante los aportes realizados mensualmente. Sin embargo, poco antes de comenzar con las obras se advirtió que los terrenos otorgados se encontraban en un lugar potencialmente inundable, ya que se localizaban en las inmediaciones de un arroyo entubado. Esta situación confluyó, en diciembre del año 2009, con la ocupación de dos conjuntos habitacionales inconclusos (Plan Federal II y Smata), generando uno de los momentos más críticos en materia habitacional de la ciudad de Tandil en su historia reciente. Frente a este contexto, desde el Municipio y el IVBA se convocó a una reunión para abordar los tres casos, en la cual Mujeres sin Techo obtuvo el compromiso de que se efectuarían los estudios necesarios para determinar cuáles eran las obras que debían realizarse para evitar problemas de inundación. Según relató una de las entrevistadas:

“Nos citan en el municipio desde el Instituto de la Vivienda, pero nadie nos había avisado nada. Nos avisan 15 minutos antes, aparecemos y se dan a conocer las tres situaciones [la ocupación de los conjuntos habitacionales de Smata y Plan Federal II y el problema de los terrenos de Mujeres sin Techo]. Nos mandan a alguien de hidráulica para que mire el lugar, nos sugiere que es lo que tenemos que hacer para no tener problemas y nos hicieron levantar los terrenos entre 1 metro y 80 centímetros. Los levantamos e hicimos las casas en ese lugar. Pusimos el agua, las cloacas y después el gas. Éste fue el primer logro fuerte de la agrupación, porque nos organizamos todos, ya que el Municipio nunca nos dio nada. Todo lo pagó la gente de a poquito, todo lo contratamos sin saber nada.”(25/11/2016).

A partir del año 2011, con una trayectoria más consolidada, la organización emprendió un proyecto de mayor envergadura, que consistió en la compra y urbanización de dos predios para la construcción de un total de 144 viviendas: el primero, ubicado en el barrio Villa Aguirre, que incluyó 48 unidades habitacionales y, el segundo, en Tunitas, de 96 viviendas (Figura 11). El financiamiento estuvo a cargo de los integrantes de la organización, que abonaron un monto inicial para ingresar al proyecto y 18 cuotas mensuales para acceder a los terrenos. Además, el conjunto de las 96 viviendas en

⁷⁵ Estas viviendas se construyeron a raíz de un acuerdo firmado con la empresa “Roca, viviendas americanas”.

Tunitas contó con la colaboración del IVBA, que aportó 90 millones de pesos, los cuales se obtuvieron a través de la firma de un convenio a quince años, con una tasa de interés del uno por ciento anual. Por su parte, la construcción fue realizada por la Cooperativa Falucho, que accedió a la obra mediante una licitación y también recibieron ayuda de la Subsecretaría de Viviendas de la Nación y del Municipio, que costearon parte de la urbanización. Las viviendas poseen 58 metros cuadrados y cuentan con condón cuneta, luz eléctrica, agua, cloacas y, recientemente, se iniciaron las gestiones para incorporar gas y asfalto.

En la actualidad, la organización se encuentra trabajando en un nuevo proyecto, que consiste en la compra de un tercer predio para la realización de 200 nuevas viviendas, cuyos beneficiarios podrán financiar a través de un plan, que incluye montos y facilidades a los que es imposible acceder en el mercado inmobiliario formal. Entre las principales dificultades que hoy enfrenta Mujeres sin Techo, se destaca el enfriamiento de las relaciones con el gobierno provincial, cuya gestión cambió de signo político tras las elecciones del año 2015 y a partir de la cual se implementaron una serie de reformas que resultaron perjudiciales para estas iniciativas. Principalmente, se destaca la disolución de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, de gran relevancia para la obtención de recursos y financiamiento.

Figura 12: Conjunto habitacional de 96 viviendas desarrollado por la organización Mujeres sin Techo, en el barrio Tunitas.



Fuente: La voz de Tandil (Portal digital de noticias), 27/05/2018.

La experiencia de Mujeres sin Techo resulta muy significativa para la ciudad, en términos tanto cuantitativos como cualitativos, ya que en los diez años de trayectoria que posee la organización ha logrado construir un mayor número de viviendas que el gobierno municipal, quien sólo generó un conjunto habitacional de cincuenta unidades en los quince años que lleva de gestión. A su vez, también ha demostrado capacidad para concluir los proyectos en lapsos de tiempo razonables, lo cual no es un dato menor si se considera que otros conjuntos habitacionales desarrollados en la ciudad, con programas de los gobiernos nacional y provincial, estuvieron paralizados durante años por falta de financiamiento y, algunos, nunca se terminaron.

También debe remarcarse, que la concepción de hábitat a la que adhiere la organización permite que en la elaboración de los proyectos urbanísticos se contemple no sólo el acceso a la tierra y a la vivienda, sino también a los diferentes servicios que están presentes en la ciudad. En la entrevista realizada, las referentes manifestaron que esta idea no estuvo presente en el colectivo desde el comienzo, sino que la fueron adquiriendo luego cierta trayectoria, con numerosos debates de por medio. La organización considera que su proyecto no debe limitarse a la mera construcción de viviendas, sino que, desde su perspectiva, entienden que el acceso justo al hábitat

implica una serie de derechos que deben ser garantizados. En palabras de una de sus integrantes: “Dar un terreno en el medio del campo, donde no hay calles abiertas ni hospitales cerca, no es acceso justo al hábitat”.

La Asociación Civil Docentes, por su parte, constituye una experiencia que, a través de numerosas gestiones y acuerdos con los gobiernos municipal y provincial, consiguió producir suelo urbano a costos significativamente inferiores a los que se generaban en el mercado formal. Su relevancia también radica en que la iniciativa luego fue retomada por otros actores que se organizaron para replicar esta misma metodología en la conformación de sus respectivos espacios residenciales. Este colectivo surge en el año 2010, a raíz una propuesta elaborada por trabajadoras de la educación, que decidieron organizarse a raíz de las dificultades que encontraban para acceder a una vivienda propia. Estas trabajadoras veían restringido su acceso a los créditos hipotecarios, por sus bajos salarios y, al mismo tiempo, tampoco ingresaban en los planes de vivienda social, porque no eran consideradas parte de la población más vulnerable.

Vale mencionar que en esta organización, al igual que en Mujeres sin Techo, existe un importante componente de género, debido a que las promotoras del proyecto fueron en sus inicios mujeres que trabajaban en la docencia. A su vez, la comisión directiva de la Asociación se encuentra conformada íntegramente por mujeres. En la entrevista realizada, la presidenta hizo hincapié en este aspecto:

“Cuando la Asociación empieza, en octubre de 2010, empieza con un grupo de mujeres, primero tres, después cinco, después diez y así...todas habíamos tenido la posibilidad de tener casa, la mayoría con créditos y demás... pero después por los divorcios perdimos todo, con hijos a cargo... ese es el grupo inicial. Pero éramos una franja que nos íbamos a anotar a los planes del Municipio, planes de vivienda, de la Nación, lo que fuera y no cuadrábamos porque teníamos salario. Íbamos a los bancos y los bancos nos daban dos mangos por nuestros salarios. No podíamos ni comprar y encima sin capacidad de ahorro porque había que pagar alquiler. Entonces las características de la ciudad nos victimizan porque éramos una franja, no digo ni clase media, clase media baja, asalariadas, trabajadoras todas, porque laburábamos todas, con hijos a cargo y demás... en su mayoría mujeres solas, que esa característica de Tandil nos obstaculizó permanentemente. Entonces nos anotábamos en todos los planes pero no entrábamos en ninguno, porque ¡Claro! Para el Estado la urgencia es el que no tiene salario o tiene una parte formal y otra informal, o no le alcanzaba. Nosotras podíamos vivir y mantener

hijos ¡Ya está, no entrabas! Y ahorrar nada, capacidad de ahorro inexistente, ni pagar un plan de vivienda, ni pagar un plan de nada. Los bancos... crédito hipotecario ya no había, los que habían eran a tasas altísimas y nos pedían unos ingresos que no los teníamos.”(06/11/2015).

Soto Villagrán (2016) menciona que el acceso a la vivienda es un aspecto fundamental para analizar los condicionantes que poseen las mujeres en el uso del espacio urbano. En el caso de Mujeres Sin Techo y de la Asociación Civil Docentes, se visualiza claramente que entre la población excluida del acceso al hábitat la gran mayoría son mujeres, lo cual deja entrever la existencia de relaciones de poder en donde éstas se encuentran en una posición subordinada para alcanzar la propiedad de los inmuebles, ocasionando que ante una situación de divorcio sean las que deban abandonar el hogar.

En referencia a los antecedentes del grupo primigenio que conformó la Asociación Civil Docentes, la Presidenta remarcó que, en realidad, previo a esta experiencia ya poseían una trayectoria en común, realizando diversos tipos de gestiones:

“Algunas que venimos de otra época como yo, que venimos de la cosa colectiva, porque no es casual... empieza con las más grandes que venimos de otra generación, no del modelo neoliberal, venimos de la otra, donde todos juntos es más fácil. Bueno ¿Por qué no nos podemos comprar una hectárea e irnos a vivir juntas? Cada una en un pedazo y compramos juntas. Yo digo que este es resultado de otras cosas, porque antes habíamos hecho otras cosas parecidas, como por ejemplo, comprar computadoras y armábamos un microcírculo, porque también nos pasaba lo mismo, tampoco podíamos comprar una compu, bueno... y esa práctica la tradujimos en esto.”(06/11/2015).

Las primeras dificultades que este grupo de docentes encontró al momento de pensar en una estrategia conjunta de urbanización, se vincularon con la inexistencia de una figura jurídica mediante la cual pudiesen realizar la compra del suelo urbano de manera colectiva. Las únicas posibilidades contempladas para la adquisición de la tierra eran la de la propiedad individual o la modalidad de condominio y, esta última opción, resultaba inviable debido a que implicaba que la propiedad debía poseer una única persona jurídica. Ante esta situación, comenzaron a asesorarse con algunos referentes de la ciudad que tenían experiencia en la conformación de organizaciones y, luego de evaluar diferentes alternativas, decidieron que la constitución de una asociación civil era la mejor opción para concretar los objetivos planteados. Asimismo, establecieron que

los miembros del proyecto podrían ser todas aquellas personas que ejercieran la docencia en alguna institución educativa de la ciudad (ya sea municipal, provincial o nacional) y no contasen con una vivienda propia.

El acceso al suelo implicó uno de los escollos más difíciles de resolver, puesto que las únicas tierras disponibles a bajo costo eran las parcelas que lindaban con el ejido urbano y, al estar asignadas a usos rurales, no podían subdividirse con objetivos residenciales. Para destrabar esta situación, la comisión directiva de la Asociación debió realizar numerosas gestiones, que incluyeron negociaciones con funcionarios municipales y provinciales. La presidenta relató algunos pormenores de este proceso:

“Cuando vamos al Municipio con esta propuesta, llevamos los planos: ‘¡Mirá, ésta es la tierra que queremos comprar!’ Nos dicen: ‘¡No, no se puede, esta tierra es indivisa!’ porque para el Plan de Ordenamiento Territorial esa fracción era campo, o sea no se puede subdividir. Se puede subdividir, sí, en cuatro casas por manzana o por hectárea. Entonces dijimos ‘¿Qué hacemos?’ Ahí fuimos a encontrarnos con Jorge Zabaleta, en su estudio de agrimensura, y, luego, con Juan Pablo Frolik⁷⁶ y Zabaleta nos fuimos al gobierno de la provincia. Y ahí llegamos, con el gobierno, que estaba Scioli y ahí fue todo ‘Sí se puede’... ‘Vamos a ver cómo, pero sí se puede’, ‘Pero mirá que está el Plan de Ordenamiento’, pero el Plan de Ordenamiento es municipal con una consagración provincial, pero si algo de arriba lo modifica, hay que modificarlo. Bueno, entonces empezaron así, tal cual te lo estoy diciendo... ‘Bueno, a ver... esta carpeta... ¡No!’ ‘Este programa... ¡No!’... y por ahí aparece el Plan Familia Propietaria.”(06/11/2015).

Como resultado de estas numerosas negociaciones se fue construyendo una modalidad muy singular de acceso al suelo urbano, mediante la cual la Asociación pudo comenzar a concretar el proyecto planeado. La entrevistada complementó el relato explicando el acuerdo alcanzado con los funcionarios municipales y provinciales:

“El tema es que dicen ‘Bueno, vamos a ver cómo podemos acomodar esto, cómo podemos agiornar esto’... ahí estábamos reunidos, estábamos en la Subsecretaría de Tierra, Urbanismo y Vivienda, con ellos, los agrimensores de la Secretaría, Juan Pablo Frolik por el Municipio, nosotros y Zabaleta, que era nuestro asesor. Todos los asesores que tenemos son gratuitos, o sea de onda. ‘Bueno, ¿Qué hacemos?’, ‘Éste [programa] les sirve, porque éste lo que pueden hacer es...’. Todo era así, y ahí preguntaba Frolik

⁷⁶ Funcionario del gobierno municipal.

‘¿Y cómo lo implementamos a esto?’ ‘¿Y cómo es?’, mediante ordenanza vas creando un acto jurídico.’ (06/11/2015).

Finalmente, luego de este período de intensas gestiones, se logró la firma de un acta-acuerdo por la cual se autorizó a la asociación a adquirir, con recursos propios, seis hectáreas de tierra rural, contiguas al Barrio Movediza que, inmediatamente, fueron cedidas al Municipio. A su vez, este último con la mediación del gobierno provincial, le asignó al suelo los indicadores urbanos correspondientes, luego lo parceló y lo afectó al Plan Familia Propietaria, entregándolo, posteriormente, a cada uno de los miembros de la Asociación. Como contrapartida, los docentes debieron encargarse de financiar las obras de urbanización. La entrevistada detalló la manera en que se realizó el proceso formal:

“Entonces, después de firmar el acta-acuerdo, se realiza la primera ordenanza donde la Asociación entrega esta tierra en donación para el Municipio, con este cargo para el Municipio de afectarlo al Plan Familia Propietaria, en beneficio de los que figuran en un anexo en la ordenanza. Y, la otra, la segunda ordenanza, donde el Municipio da, en carácter del Plan Familia Propietaria, a cada uno de nosotros el lote y crea el lote. Entonces, eso ya es superador al Plan de Ordenamiento Territorial y ahí se puede crear la parcela, se inventa la parcela.” (06/11/2015).

De esta forma, la Asociación pudo adquirir el suelo urbano a un costo significativamente menor al que establecía el mercado inmobiliario. En 2010, cuando realizaron la compra del primer predio, pagaron U\$S 30.000 por hectárea, lo cual implicó que cada una de las parcelas alcanzara un valor de \$10.500, que los socios pudieron abonar en cuotas a lo largo de ese año y del siguiente. La entrevistada señaló que esto representó una reducción de siete veces el precio de los lotes, puesto que los terrenos aledaños al predio de la asociación, en ese entonces, se cotizaban en \$70.000.

Posteriormente, se replicó la experiencia en lotes contiguos, primero mediante la compra de dos hectáreas y, luego, a través de la adquisición de otras siete hectáreas. Estas últimas pertenecían a otra asociación, el Motoclub, con la cual realizaron una transacción de forma directa, sin la intermediación de los agentes inmobiliarios. En esta oportunidad, la Asociación Civil Docentes necesitaba un nuevo bloque de tierras para ampliar el proyecto y la parcela con la que contaba el Motoclub resultaba la mejor opción, ya que lindaba con la urbanización que se venía desarrollando. De esta forma,

se alcanzó un acuerdo, por el cual la Asociación Civil Docentes compró este suelo con el compromiso de destinarle cuatro parcelas al Motoclub, para que allí realizara el museo de la institución. Según la presidenta, esto implicó alcanzar acuerdos entre organizaciones que poseían necesidades que estaban más allá de los intereses del mercado inmobiliario:

“Hablamos con la Asociación [el Motoclub], ellos necesitaban vender, nosotros necesitábamos eso, que era contiguo con los proyectos de urbanización y de hecho nosotros le compramos la tierra y a su vez al Motoclub, como esa tierra había sido donada por un socio del Motoclub para que ahí funcionara... y ése era el impedimento, que algunos no querían vender... arreglamos las dos comisiones directivas: ‘Bueno, a ver, nosotros les compramos la tierra y le donamos cuatro parcelas para que ahí se construya el museo del Motoclub’, y porque claro, cuando te salís del mercado hay otros códigos. Es decir, el problema no es la plata, es cómo solucionás una necesidad a unos y a otros.” (06/11/2015).

Entre los tres bloques de tierra adquiridos por la Asociación se alcanzó una superficie de quince hectáreas, en las cuales se constituyeron 210 parcelas. El reglamento de la urbanización contiene determinadas especificidades que fueron definidas por los socios, con la intención de generar un espacio residencial que permitiese generar mejores condiciones de vida. De esta forma, las parcelas poseen dimensiones más amplias que los lotes sociales, contando con 16 metros de frente por 29 metros de largo, también se estipuló que las divisorias entre los terrenos estuviesen constituidas por alambres y cercos vivos.

Por su parte, las obras de infraestructura urbana fueron financiadas por los socios mediante una cuota mensual que comenzaron a abonar luego de pagar los terrenos. Las quince hectáreas pertenecientes a la Asociación cuentan con agua, cloacas, cordón cuneta y alumbrado público (Figura 12). Según explicó la entrevistada, éste fue un proceso de co-gestión realizado con el Municipio, ya que si bien la Asociación financia las obras y contrata las empresas que realizan la infraestructura, el gobierno local colabora con la apertura de calles y, en ocasiones, también ha destinado recursos para concretar ciertos aspectos de la urbanización.

Figura 13: Urbanización de las parcelas pertenecientes a la Asociación Civil Docentes.



Fuente: Fotografías propias, trabajo de campo año 2017.

A su vez, se consideró que además de abocarse a la necesidad de resolver el problema del acceso al suelo urbano, la Asociación debía contar con una propuesta que permitiese retribuir a la sociedad parte de los beneficios que el colectivo docente obtendría a partir de la implementación de determinadas políticas públicas. En este sentido, se planteó el desarrollo de un proyecto cultural, que contempla la construcción de un espacio de uso común, no sólo para los miembros de la organización sino también para toda la comunidad del barrio Movediza. En este espacio, que aún no está edificado, se prevé que funcione una biblioteca popular, una orquesta, una mesa cooperativa de producción y consumo, entre otras actividades. Con respecto a la relación entre esta propuesta cultural y la idea de espacio residencial que plantea la Asociación, la presidenta expresó:

“El concepto de cultura es amplio e incluye el hábitat, entonces por eso nosotros no hablamos de vivienda sino de hábitat, que incluye lo ecológico y la cultura. Es decir, un concepto amplio de cultura, que implica desarrollar un espacio, donde uno va a vivir como proyecto de vida. Entonces todas esas variables se incluyen en un proyecto cultural del barrio donde estamos. Eso es lo que nos presenta públicamente. No somos una inmobiliaria.” (06/11/2015).

Sin embargo, la entrevistada también manifestó que una de las principales dificultades que presenta este tipo de propuesta es la escasa participación que se registra de una proporción importante de los miembros que integran la Asociación. En un comienzo, algunas actividades eran de carácter obligatorio, pero luego este requisito se eliminó, con lo cual si bien el proyecto urbanístico incluye a más de doscientas familias, las que participan activamente en los proyectos formulados son muchas menos.

En lo que respecta a la construcción de las viviendas, la Asociación no contempló un mecanismo común para la edificación. Muchos socios accedieron al crédito Pro.Cre.Ar, pudiendo financiar de esa forma las obras. Otros también establecieron estrategias de compra conjunta de materiales y diferentes acciones colectivas con el objetivo de reducir costos.

A raíz de los resultados que obtuvo la Asociación Civil Docentes, el gobierno municipal decidió promover la iniciativa para que otras organizaciones emprendan el mismo camino. Esto se tradujo en la aprobación de la Ordenanza 13.579⁷⁷, en noviembre de 2013, por medio de la cual se reglamentó el procedimiento para generar suelo urbano, a través de la modalidad de constitución de asociaciones civiles. Asimismo, el Municipio destinó un conjunto de tierras fiscales, lindantes al proyecto de la Asociación Civil Docentes, para la producción de estos nuevos espacios residenciales. En el año 2014, estas parcelas fueron otorgadas, mediante el Plan Familia Propietaria, a las entidades que se encontraban en condiciones de participar del programa. Dichas organizaciones son: Asociación Mutual de Empleados Municipales de Tandil, Cáritas San Cayetano-Acuerdo Marco Mesa Solidaria, Coopteba Tandil, Unión de Educadores de Tandil, Consejo Pastoral Tandil y Cooperativa de Trabajo Cerámica Blanca (Figuras 13 y 14).

⁷⁷ Ordenanza completa en Anexo, p. 345.

Figura 14: Viviendas en construcción de una de las asociaciones civiles a las cuales se le otorgaron terrenos a partir de lo estipulado en la Ordenanza Municipal N°13.579, en el Barrio la Movediza.



Fuente: Fotografías propias, trabajo de campo año 2017.

Figura 15: Viviendas finalizadas de una de las asociaciones civiles a las cuales se le otorgaron terrenos a partir de lo estipulado en la Ordenanza Municipal N°13.579, en el Barrio la Movediza.



Fuente: Fotografías propias, trabajo de campo año 2017.

Además de la adjudicación de los lotes que eran propiedad del Municipio, también se constituyeron otras asociaciones civiles que se ajustaron al procedimiento de la ordenanza establecida, pero que adquirieron la tierra de manera particular. Entre estas organizaciones pueden mencionarse: Asociación Graduados Tandil, Familia Judicial de Tandil y Asociación Civil Pila-Pila, que urbanizaron lotes ubicados en un sector cercano a la Sociedad Rural (en el extremo este del ejido Urbano); también se encuentra la Asociación Civil Eco-Sustentable, ubicada en la zona cercana al Campus Universitario (en el Extremo este del ejido urbano) y la Asociación Civil por la No Automedicación y Tandil sin Pet, ubicadas en un sector cercano al Hipódromo (en el noreste del ejido urbano). Todas las entidades en su conjunto totalizan alrededor de 550 parcelas (incluida la Asociación Civil Docentes), generadas mediante la modalidad de afectación al Plan Familia Propietaria.

La proliferación de espacios residenciales generados mediante la modalidad desarrollada por las asociaciones civiles, pone de manifiesto las dificultades que crecientes sectores de la sociedad han tenido, en estos últimos diez años, para acceder a una vivienda propia en la ciudad de Tandil. Esta metodología permitió que algunos actores, que poseen mayor capacidad de organización, puedan encontrar una alternativa frente a las crecientes restricciones que produce el mercado inmobiliario, a raíz de la continua valorización de los bienes inmuebles. A su vez, determinadas experiencias no se limitaron solamente a diseñar un proyecto urbanístico más accesible en términos económicos, sino que, además, incluyeron diferentes propuestas sociales, culturales y ambientales, mediante las cuales se observa un intento de resignificar el valor de uso de esos espacios residenciales, incorporando lugares comunes que se destinarían a la realización de actividades con un importante potencial para fortalecer los lazos comunitarios. Las iniciativas resultan aún muy recientes, con lo cual se abren numerosos interrogantes acerca de las posibilidades que poseen para continuar replicándose y, al mismo tiempo, sobre su capacidad de generar una concepción de hábitat con mayor preponderancia del valor de uso por sobre el valor de cambio. Asimismo, también resulta necesario debatir hasta qué punto es deseable que los organismos públicos deleguen en estas organizaciones las funciones relacionadas con la producción de la ciudad y si realmente la co-gestión que se lleva a cabo entre las asociaciones y el Municipio, resulta una opción superadora para generar nuevos proyectos urbanos.

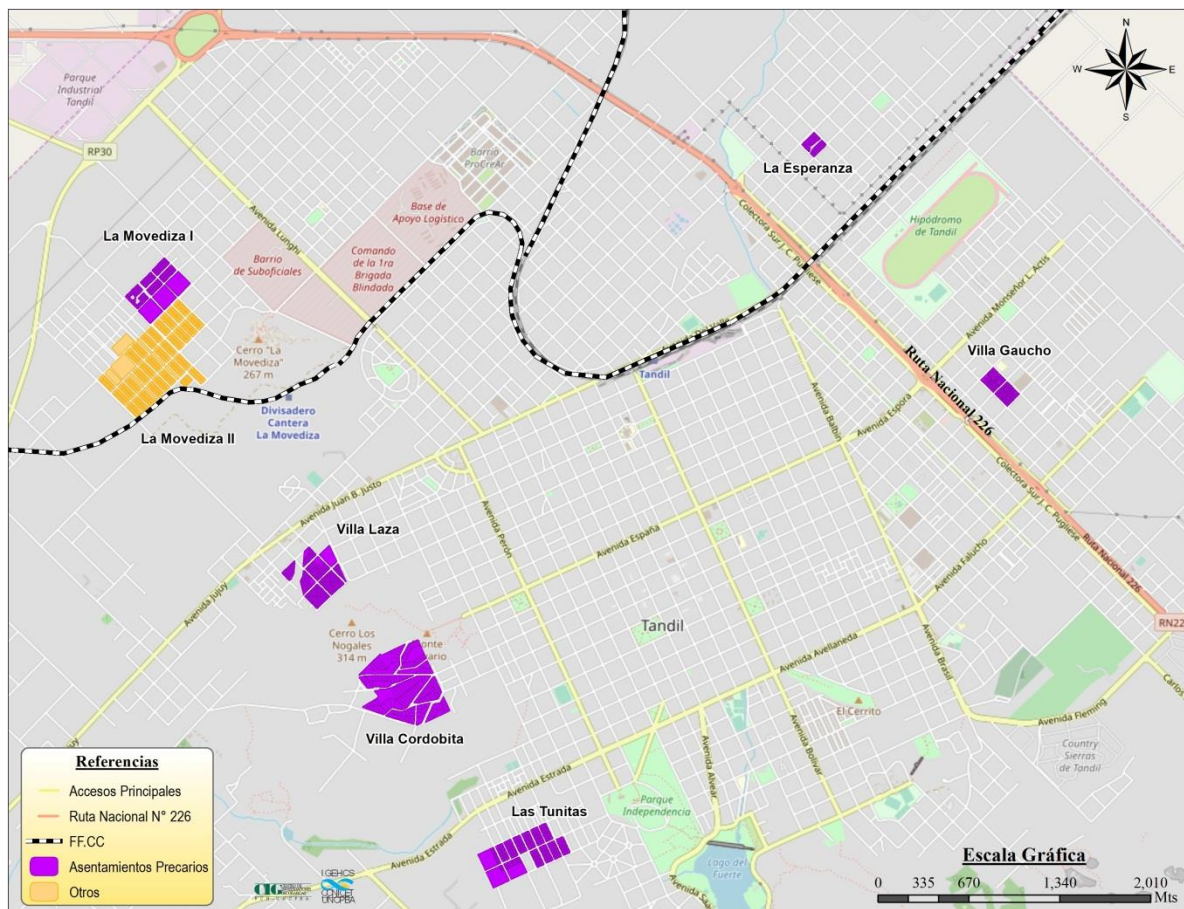
6.3 Los asentamientos precarios y la Producción Social del Hábitat: diferentes trayectorias de la organización de los barrios populares de Tandil

El Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios da cuenta de que en Tandil existen siete asentamientos informales, de los cuales seis son definidos como asentamientos precarios y el restante, Movediza II, se encuadra en la categoría “otros” (Mapa 19). Dicha categoría incluye a urbanizaciones que pueden presentar una o varias de las siguientes características: mixtura entre villa y asentamiento, villa o asentamiento urbanizado con algún programa estatal, asentamiento histórico consolidado, loteo clandestino o “pirata”, conjunto habitacional tomado y situaciones de informalidad dispersa.

Los asentamientos Movediza I y Movediza II, coinciden prácticamente con las parcelas que habían sido afectadas originalmente al Plan Familia Propietaria. Además de los lotes de este programa, existen otras tres manzanas que aparecen dentro del asentamiento Movediza I. Los terrenos pertenecientes al Plan Familia Propietaria habían sido incorporados a la planta urbana en 1995, mediante una ordenanza municipal que implicó, para el barrio Movediza, la generación de 824 lotes de 10 metros por 25, distribuidos en 35 manzanas y dos espacios destinados a equipamiento comunitario. En la actualidad, en todo este predio se observa una heterogeneidad de situaciones, que incluye: lotes que se obtuvieron a través del programa Plan Familia Propietaria de manera formal, viviendas sociales construidas a través de distintas operatorias, parcelas ocupadas, terrenos adquiridos de manera informal, viviendas del Plan Federal II que fueron usurpadas cuando las obras se paralizaron, etc.

En la Figura 15 puede observarse la ocupación de uno de los dos espacios que el Plan Familia Propietaria había destinado, en el barrio Movediza, a la instalación de equipamiento comunitario. Este lugar, conocido como “La Cava”, décadas atrás había sido utilizado para la extracción de minerales y, cuando esta actividad fue abandonada, funcionó como un basurero clandestino. Luego, el Municipio procedió a rellenarlo, razón por la cual, en la actualidad, el terreno se encuentra elevado. En los últimos años, ante el deterioro de la situación habitacional de muchos habitantes de la ciudad, dicho espacio, paulatinamente, comenzó a poblarse de casillas y algunas viviendas de material, a pesar de que sus condiciones de habitabilidad distan mucho de ser las óptimas.

Mapa 20: Asentamientos informales. Tandil, 2016.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Registro Público Provincia de Villas y Asentamientos Precarios.

Figura 16: viviendas construidas sobre “La Cava”, correspondiente al asentamiento Movediza I.



Fuente: fotografías propias, trabajo de campo año 2017.

La Tabla 15 contiene información referida al nombre de los asentamientos identificados en la ciudad, su momento de origen, la cantidad de familias que los habitan y la superficie correspondiente a cada uno de ellos. En la misma puede observarse que cuatro de los siete asentamientos registrados en Tandil surgen a comienzos de la década de 2000, sin embargo en entrevistas realizadas a los pobladores del lugar, pudo constatarse que el momento de mayor expansión de estos asentamientos, se produce a partir de la segunda mitad de dicha década. Por su parte, la Tabla 16 muestra la provisión de servicios e infraestructura con los que cuenta cada uno de estos barrios, evidenciándose que la red cloacal y el agua corriente son dos de las necesidades básicas que aún no posee la mayoría de los asentamientos.

Tabla 15: Asentamientos informales de la ciudad de Tandil, 2016.

| Nombre | Año de origen | Cantidad de familias | Superficie (hectáreas) |
|------------------------|-----------------|----------------------|------------------------|
| Villa Cordobita | 2004 | 66 | 30,3 |
| Las Tunitas | Década de 1990 | 240 | 13,1 |
| Villa Laza | 2001 | 116 | 11,3 |
| Movediza I | 2002 | 75 | 11,7 |
| Movediza II | 2004 | 560 | 25 |
| Villa Gaucho | Anterior a 1990 | 120 | 4 |
| La Esperanza | Anterior a 1990 | 62 | 1,9 |

Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios.

Tabla 16: Cobertura de servicios e infraestructura de los asentamientos informales de la ciudad de Tandil, 2016.

| Nombre | Energía eléctrica | Alumbrado público | Agua corriente | Red cloacal | Red de gas | Pavimento |
|------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|
| Villa Cordobita | Cobertura Total | Cobertura Total | Inexistente | Inexistente | Inexistente | Inexistente |
| Las Tunitas | Cobertura Total | Inexistente | Inexistente | Inexistente | Cobertura Parcial | Inexistente |
| Villa Laza | Cobertura Total | Cobertura Total | Inexistente | Inexistente | Inexistente | Inexistente |
| Movediza I | Cobertura Total | Cobertura Total | Cobertura Parcial | Inexistente | Cobertura Parcial | Inexistente |
| Movediza II | Cobertura Total | Cobertura Total | Cobertura Total | Inexistente | Inexistente | Inexistente |
| Villa Gaucho | Cobertura Total | Cobertura Total | Cobertura Parcial | Inexistente | Cobertura Parcial | Cobertura Parcial |
| La Esperanza | Cobertura Total | Cobertura Parcial | Inexistente | Inexistente | Inexistente | Inexistente |

Fuente: Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios.

Asimismo, en Tandil también se ha desarrollado el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), durante los años 2017 y 2018. Por medio de una entrevista a un informante clave que trabajó en dicho relevamiento, se constató que además de los siete asentamientos informales que identifica el Registro Público Provincial, existen otros tres barrios que no fueron tenidos en cuenta por este registro: Villa Aguirre (con 21 familias censadas), La Unión (36 familias) y Darío Santillán (89 familias). Los dos primeros, se ubican en el extremo noreste del ejido urbano, mientras que el último se localiza en el barrio Movediza, limitando con Movediza II. Complementando la

información de ambos registros, se obtiene que el total de asentamientos informales en la ciudad asciende a diez.

Estos barrios populares de Tandil han tenido orígenes y trayectorias diferentes. En algunos de ellos, como en el Darío Santillán y en Villa Cordobita, se han generado procesos que pueden incluirse dentro de la PSH, debido a que a través de organizaciones de vecinos y vecinas, se pusieron en práctica diferentes estrategias para gestionar mejoras relacionadas con la provisión de servicios básicos e infraestructura, además de otras acciones dirigidas a lograr la regularización dominial de los asentamientos. Los resultados obtenidos por cada una de estas experiencias, hasta el momento, han sido dispares.

En lo respecta al asentamiento Darío Santillán (Figura 16), se trata de una urbanización reciente que se extiende a lo largo de cuatro manzanas en el barrio Movediza, las cuales fueron ocupadas en dos momentos diferentes. En el año 2011 se produjo la llegada de los primeros pobladores, entre los que se encontraban familias provenientes de países limítrofes, razón por la cual el lugar también es conocido despectivamente como “la manzana de los paraguayos”. Luego, en 2013, se generaron nuevas ocupaciones y, ante la necesidad de ordenar el proceso, las vecinas y los vecinos del lugar comenzaron a organizarse. Para conocer esta trayectoria, se entrevistó a dos vecinas del asentamiento, que arribaron al barrio en el segundo momento. Se trata de familias que anteriormente ya habían sido desalojadas de otros lotes ocupados, o que alquilaban un inmueble, pero debido al deterioro de su situación económica y a la suba del costo de los alquileres, debieron buscar otra alternativa.

Si bien la toma no fue organizada previamente, los lotes fueron ocupados casi en simultáneo, debido a que las vecinas y los vecinos supieron, por medio de averiguaciones, que la tierra era fiscal, lo cual les permitía reducir las posibilidades de ser desalojados. Cuando esa información se divulgó, diferentes familias fueron arribando al lugar y armando sus casillas para permanecer en los terrenos. En relación a este aspecto, una de las entrevistadas relató su experiencia:

“Yo en realidad estaba averiguando en Villa Gaucho (...) Y justo surgió esto, estábamos buscando y me avisó mi hermana y fue una cadena. Porque en mi familia en total somos como siete acá, entre cuñadas y cuñados. Y así llegamos.”(08/03/2016).

El asentamiento se generó intentando respetar la cuadrícula del ejido urbano y midiendo los lotes, para adaptarlos a las normativas del código de edificación. Sin embargo, si bien se acordó delimitar terrenos de diez metros por veinticinco, algunas parcelas resultaron más grandes que otras. A su vez, una de las entrevistadas explicó la incertidumbre por la que atravesaron durante los primeros días de la ocupación, a causa de la inestabilidad que se produjo con la posesión de los terrenos: *“Cada terreno tuvo varios dueños, es más a mí me corrieron tres veces...no venías dos días y ¡Chau!, agarraba otro”*.

Figura 17: Asentamiento Darío Santillán, Barrio Movediza. Tandil, 2016.



Fuente: trabajo de campo, año 2016.

A raíz de esta situación, surgió la necesidad de contar con algún tipo de organización que evitara los conflictos entre los pobladores y permitiera generar acciones más unificadas y efectivas al momento de realizar demandas al Municipio. Otra de las vecinas explicaba:

“Nos organizamos para que un vecino si podía te cuidara tu lote, pero había que armar enseguida algo. Nosotros cuando nos mudamos nos armamos la casilla, ella de madera y

yo de chapa, estaban todos nuestros muebles ahí, entraba solamente la cama de dos plazas para mí y para mi marido y una cocinita, nada más, no quedaba más nada. Y tenías que quedarte ahí y lucharla.” (08/03/2016).

En los meses iniciales, el asentamiento no contaba con ninguno de los servicios básicos, con lo cual las condiciones materiales eran realmente precarias. Las vecinas relataron que mediante la utilización de un pilar, obtenían luz eléctrica para cuatro o cinco casillas y, de esta forma, las familias que habían podido acceder a la conexión, luego se la extendían a las que aún no la tenían. Con respecto al agua, sólo poseían un par de mangueras que estaban conectadas a un caño maestro, las cuales abastecían a una o dos manzanas cada una. También carecían de alumbrado público, lo cual hacía muy riesgoso el ingreso al barrio en el horario nocturno. Adicionalmente, algunas de las calles de acceso estaban cerradas y custodiadas por personal de las fuerzas de seguridad, debido a que en una de las manzanas contiguas se estaban realizando las obras perteneciente al Plan Federal II, motivo por el cual los efectivos policiales tenían órdenes de evitar que se produjeran usurpaciones en las viviendas.

Las vecinas también mencionaron que recurrieron a algunas organizaciones y referentes sociales, que los ayudaron a gestionar determinados servicios indispensables y a iniciar el proceso de regularización dominial. De esta forma, comenzaron a entablar diálogos y negociaciones con los funcionarios del gobierno municipal, por medio de los cuales se accedió a limitar el barrio a cuatro manzanas, reubicando en los terrenos libres a las familias que habían ocupado lotes por fuera de las mismas. En palabras de una de las entrevistadas:

“Y después fuimos luchándola, íbamos a Desarrollo Social, siempre sin hacer lío, nada... pero íbamos y hablábamos con Dieguez [funcionario municipal] y logramos que desalojando la manzana cinco y acomodándonos en los lotes en que la gente no venía nunca, en la manzana cuatro y tres, ahí logramos que nos den el lugar y no nos desalojen a ninguno.” (08/03/2016).

Posteriormente, se obtuvo la firma de un acuerdo, por el cual el Municipio se comprometió a que las 96 parcelas pudieran ingresar al Plan Familia Propietaria, con el objetivo de que los pobladores regularizaran su situación, pagando sus terrenos por medio de cuotas acordes con sus ingresos. Además, desde el Área de Desarrollo Social se entregaron materiales para la construcción (bloques, chapas y aberturas), los cuales

fueron otorgados con la condición de que las casillas fuesen sustituidas por viviendas de material en el plazo de dos años. En el momento en que se realizó la entrevista (8 de marzo de 2016), las vecinas mencionaron que ya contaban con los planos realizados por los agrimensores y, a su vez, manifestaron que continuaban realizando gestiones para resolver el problema del agua potable. Con respecto a este servicio, Obras Sanitarias les había ofrecido la posibilidad de instalar dos canillas, debido a que la empresa no podía generar el tendido de la red ya que en el plano catastral el barrio continuaba figurando como zona rural y las vecinas y los vecinos aún no contaban con los papeles que acreditaban la posesión.

Las entrevistadas sostuvieron que su vínculo con los funcionarios municipales siempre se había mantenido en buenos términos y agregaron que, si las demandas se realizaban de manera pacífica, las autoridades mostraban predisposición para resolver los problemas planteados. En este sentido, se visualiza una actitud de tolerancia por parte del gobierno local frente a ocupaciones de terrenos en lugares de la ciudad, como el barrio Movediza, que adquieren una posición marginal en el mercado inmobiliario y que no son valorizados para realizar ningún tipo de inversión relacionada con este rubro. Asimismo, es posible distinguir una política formal del Municipio ante este tipo de situaciones, que incluye las negociaciones entabladas con cada uno de actores y las medidas acordadas para iniciar procesos de regularización y/o mejoras en la infraestructura de los asentamientos. Pero, también, pueden identificarse medidas no formales tendientes a contener el problema del déficit habitacional, especialmente en momentos de recrudescimiento del contexto económico. Con respecto a este punto, las entrevistadas explicaron que era frecuente que las personas que estuvieran en una situación crítica con respecto a la vivienda, fueran a ciertas dependencias del Municipio, con el objetivo de averiguar si determinadas parcelas de tierra eran fiscales o poseían un propietario. Si los terrenos eran de origen fiscal, las vecinas y los vecinos sabían que había cierta permisibilidad ante las estrategias de ocupación.

A su vez, el papel desempeñado por las organizaciones sociales en la gestión para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios en estos asentamientos, ha sido de vital importancia. Dichas organizaciones, algunas de origen partidario y otras vinculadas a movimientos sociales, han suplido en numerosas ocasiones las funciones estatales en estos espacios residenciales, permitiendo inferir que los organismos

públicos deciden delegar sistemáticamente, en estos actores, responsabilidades vinculadas al hábitat.

Vale mencionar que el proceso de organización por el que fueron atravesando las familias del asentamiento, junto a la colaboración de las diferentes organizaciones y los referentes sociales de la ciudad, ha generado que, en la actualidad, se estén desarrollando proyectos que permiten abordar problemas que no sólo se reducen a la cuestión del hábitat. Entre ellos pueden mencionarse, propuestas relacionadas con temáticas de empleo, abastecimiento de alimentos y mejoramiento de la infraestructura del lugar. Por ejemplo, en uno de los lotes que se desocupó a raíz de la mudanza de una de las familias, se decidió construir un espacio común para realizar diferentes actividades que actualmente se desarrollan en el barrio. De esta manera, la participación de la comunidad en la toma de decisiones relacionadas con el diseño del hábitat, ha permitido mejorar sustancialmente las condiciones materiales del barrio y asignar un valor de uso a ciertos espacios, que ayuda a fortalecer los lazos sociales forjados en sus vidas cotidianas.

Asimismo, el abordaje de algunos problemas comunes que emergieron en el barrio, como la violencia de género, ha tenido importantes consecuencias en el desarrollo del proceso hacia la regularización dominial. Habitualmente, frente a situaciones de divorcio o separación, eran las mujeres con sus hijos e hijas quienes debían abandonar la vivienda, lo cual las exponía a situaciones de una gran vulnerabilidad. A raíz del tratamiento de esta cuestión, la comunidad decidió que los trámites de posesión de las viviendas y la futura escrituración, se realice a nombre de las referentes femeninas de los hogares, para evitar que pierdan los inmuebles si los vínculos de pareja se disuelven.

La situación de Villa Cordobita es muy distinta, debido a que es un barrio informal que se expandió rápidamente en los últimos años sobre uno de los cerros de la ciudad, que se encuentra ubicado al Oeste del ejido urbano. Este componente natural marca una diferencia sustancial con el caso del barrio Darío Santillán, ya que dicho paisaje comenzó a ser fuertemente valorizado en el último período, especialmente por aquellos actores que se desempeñan en el mercado inmobiliario y que pretenden realizar allí proyectos urbanísticos. De hecho, ya existe un barrio cerrado, creado hace aproximadamente una década atrás, que ocupa una de las partes más altas del cerro y

sobre el cual varios actores de la ciudad⁷⁸ han señalado que sus lotes poseen una situación dominial irregular. Del mismo modo, en numerosas ocasiones, se ha denunciado que otros terrenos del barrio también han sido comercializados de manera poco transparente, con la ayuda de cierta información que se filtró desde los ámbitos públicos.

Para reconstruir el proceso por el que fue atravesando este lugar, se acudió a la información que se obtuvo en una entrevista realizada en el marco de un proyecto de voluntariado universitario⁷⁹, en la que participaron tres vecinas del barrio. Una de ellas señaló que, si bien algunos pobladores se encuentran en el lugar desde hace varias décadas, el asentamiento se expandió de forma acelerada a partir del año 2006, cuando se produjo la ocupación de unas tierras que pertenecían a una antigua empresa, Tandilia S. R. L., la cual había presentado quiebra a mediados del siglo XX. Sin embargo, existe una diversidad de situaciones, ya que otras familias también se asentaron sobre lotes adquiridos por personas particulares e, incluso, algunas construcciones se realizaron sobre terrenos que corresponden a la Dirección Provincial de Hidráulica, ya que el barrio se encuentra atravesado por un pequeño curso de agua.

Las condiciones naturales no ayudaron para que el trazado de las calles y de las parcelas respetara la cuadrícula urbana, por lo tanto el barrio presenta una morfología irregular. Al igual que lo que sucedió con muchos de los pobladores del asentamiento Darío Santillán, varias personas llegaron a este lugar habiendo realizado previamente algunas averiguaciones sobre la condición en la que se encontraban los lotes. En los casos en que la situación de los terrenos no era demasiado clara, los ocupantes optaban por levantar el pilar de la luz y esperar unos días por si aparecía alguna persona que reclamase la tierra, si esto no sucedía, emprendían la construcción de la vivienda. En relación a este punto, una de las vecinas comentó:

⁷⁸ Entre los actores que denunciaron estos manejos irregulares de las tierras en Villa Cordobita se encuentran los vecinos del lugar y la Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras (El Eco de Tandil, 18/09/2015, Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/interes-general/preservacioncitas-exigen-una-casa-mas-sobre-las-sierras/> y portal de noticias Tandildiario.com, 27/10/2014, Recuperado de: <https://www.tandildiario.com/noticias/Locales/103350:3/Grave-denuncia-de-vecinos-de-Villa-Cordobita-contra-funcionarios.html>)

⁷⁹ Proyecto de extensión: “II Foro de Acceso al Hábitat” (v8-UNICEN2407). Voluntariado Universitario, Subsecretarías de Políticas Universitarias, Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2015. Desarrollado durante 2016 y 2017.

“En el 2006 esto se empieza a poblar. O sea estamos hablando de la parte esta de arriba de [la calle] Paraguay...nosotros somos los pobladores (...) y bueno obviamente en el principio, en el 2006, vos ibas a catastro y decías: ¡Disculpa! ¿Este lote es fiscal? Te decían que sí y listo, ibas y lo ocupabas.”(08/10/2016).

Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar en los años 2009-2010, cuando se produjeron algunos intentos de desalojo, generados a raíz de una serie de reclamos realizados por personas que aseguraban ser propietarios de los terrenos en cuestión. Las vecinas y los vecinos, a su vez, denunciaron la existencia de un entramado irregular que tenía por objetivo apropiarse de las tierras para realizar negocios inmobiliarios y en el cual estaban involucrados algunos abogados, funcionarios municipales y personas relacionadas al poder judicial. En referencia a dicha cuestión, una de las vecinas expresó:

“Mi experiencia fue decir: si hay lotes fiscales, ir y tomar. Después esta en cada uno... ¡A ver!... ¿Me quiero ir a vivir a dónde no hay agua, donde hay piedras? ¿Dónde no puedo construir? Esos son temas particulares. Pero la gente por necesidad se empezó a asentar y, bueno, con el tema de la regularización lo que pasa es que... Catastro te habilitaba y llegó un momento por el tema de los negocios de tierras se cortó (...) y para mí lo que tienen en mente es empezar a arreglar con la gente para que se vayan para otro lado, porque esto es un lugar especial para poner un country.” (08/10/2016).

La misma vecina, posteriormente, también aseveró:

“Acá el tema importante es la corrupción que hay con las tierras, arranquemos por ahí. Todo empezó con el desalojo que no fue desalojo, con el intento, acá en la calle Arlt, que ahí es cuando aparecen abogados diciendo que pagaban los impuestos pero te terminas enterando que el terreno es fiscal.” (08/10/2016).

La incertidumbre que se apoderó de los habitantes del asentamiento luego de los intentos de desalojo, evidenció la precaria situación en la que se encontraban y generó la necesidad de contar con algún tipo de organización que evitase que perdieran los terrenos y las viviendas. Las entrevistadas relataron que este proceso resultó muy dificultoso, en parte, debido a la presencia de punteros políticos que impulsaron acciones para obtener réditos personales, sin considerar los intereses del conjunto de la comunidad. El hecho que ilustra con mayor claridad este aspecto, se produjo en el año 2015, cuando más de cien familias de distintos lugares de la ciudad, incentivadas por

estos dirigentes, tomaron un predio que limitaba con el barrio cerrado. Luego de varios días de extrema tensión, los ocupantes fueron desalojados por las fuerzas de seguridad, sin haber cumplido sus objetivos. Esta metodología no fue avalada por la mayoría de los pobladores del barrio, debido a que contribuyó a deslegitimar los reclamos que se venían realizando de manera pacífica desde hacía varios años.

A pesar de las dificultades que se presentaron para organizar acciones que pudiesen aglutinar a todos los actores de la comunidad, en determinados momentos se lograron avances significativos. El mayor de ellos se produjo a fines del año 2014, cuando luego de algunas movilizaciones, las vecinas y los vecinos alcanzaron un importante acuerdo con el Municipio. Esto se tradujo en una ordenanza que declaró de interés público y sujeto de expropiación a los lotes que habían pertenecido a la empresa Tandilia S. R. L., lo cual implicaba que las familias podían comenzar a pagar los impuestos municipales y tener ciertas expectativas sobre la posibilidad de una futura regularización dominial. La normativa también implicó la realización de un censo, a partir del cual se podrían obtener certificados que acreditaban la posesión de los terrenos.

No obstante, esta medida no abarcó a todas las familias del asentamiento, ya que no consideraba la situación de quienes se habían instalado en parcelas de particulares o en lugares pertenecientes a la Dirección Provincial de Hidráulica. A su vez, trascurridos unos pocos meses de aprobada la ordenanza, los anhelos sobre una posible regularización de las tierras comenzaron a diluirse y muchos de los ocupantes decidieron abandonar el pago de las tasas, como consecuencia de ciertas declaraciones que realizaron algunos funcionarios del gobierno municipal en los medios de comunicación locales y en las entrevistas que mantuvieron con los pobladores, donde mencionaron que el proceso de regularización podría demorar varios años, debido a que no era posible encuadrar el caso de Villa Cordobita en ningún marco legal. Esta situación generó desánimo entre las familias y desarticuló el proceso de organización que, ya de por sí, era mucho más débil que el que se había gestado en el barrio Darío Santillán. Desde entonces, no se han realizado avances y la única estrategia de los ocupantes parecería ser la de mantener el *statu quo*. Una de las entrevistadas, en relación a esta coyuntura, mencionó:

“Hay muchos casos que están en la situación de la empresa Tandilia, que es la situación en que van al Municipio y pueden comenzar a pagar los impuestos y se supone que en un

futuro pueden escriturar. Igual, eso está re contra parado, porque no hay nadie que tome las banderas de esa lucha, el que tenía la bandera de la lucha era el puntero político, que ahora tienen otras aspiraciones y dejó esto. Y bueno, cada vecino se quedó con esto de que 'A mí no me van a venir a sacar' y de hecho no están pagando los impuestos. Es muy complicada la situación.” (08/10/2016).

Las dificultades que presenta el Barrio “Villa Cordobita” para avanzar en el proceso de regularización dominial pueden comprenderse, en parte, a partir de la noción desarrollada por Alessandri Carlos (2014) acerca de la agudización de la contradicción entre el valor de cambio y el valor de uso del espacio urbano, registrada en el período actual. En los últimos años, se ha percibido un importante esfuerzo por parte de algunos actores sociales de la ciudad para generar un imaginario que asocie a Tandil con la belleza paisajística de las sierras y con la posibilidad de lograr una mejor calidad de vida que la que ofrecen las grandes ciudades. Determinadas partes del ejido urbano que anteriormente no presentaban ningún atractivo para las inversiones inmobiliarias, comienzan a despertar un gran interés, reflejándose en una serie de conflictos con quienes conciben esos espacios como un lugar de reproducción de la vida cotidiana. Es así, que las dificultades evidenciadas por parte de los vecinos de Villa Cordovita para obtener las escrituras de sus terrenos, pueden estar asociadas con la valorización del entorno natural del barrio y con las potenciales inversiones inmobiliarias que allí se puedan desarrollar. Contrariamente, el asentamiento Darío Santillán presenta una realidad distinta, debido a que posee una fuerte carga simbólica negativa en la percepción de la comunidad tandilense, como todo el barrio de La Movediza, que lo asocia con un lugar donde a menudo suceden hechos de violencia y delincuencia. De esta forma, se presenta como un espacio con mayores potencialidades para desarrollar un proceso de regularización dominial exitoso, en tanto no es de interés para el desarrollo de proyectos residenciales o recreativos destinados a las clases sociales de alto poder adquisitivo.

También es posible retomar el presupuesto que establece Alessandri Carlos (2012) acerca de que la producción del espacio urbano es condición, medio y producto de la reproducción social, debido a que a través de la lógica de la necesidad, los sectores populares se apropian de diferentes lugares de la ciudad, los transforman y los adaptan de acuerdo a sus prácticas cotidianas. Pero esta forma de producir espacio a menudo entra en contradicción con la lógica de reproducción del capital, que también moldea los

lugares de acuerdo a sus fines. A su vez, el espacio urbano resulta un condicionante de dichos procesos, ya que las formas de propiedad del suelo, en ocasiones, se transforman en obstáculos, ya sea para llevar adelante los procesos de regulación dominial de los sectores populares o para desarrollar los potenciales proyectos inmobiliarios que podrían generar procesos de valorización de los capitales. Con respecto a este último punto, la diversidad de situaciones legales que poseen los terrenos de Villa Cordobita constituye otro de los grandes obstáculos que impiden generar estrategias en común para todos los ocupantes. En cambio, en el barrio Darío Santillán, el proceso se pudo realizarse de manera unificada debido a que los 96 lotes eran fiscales.

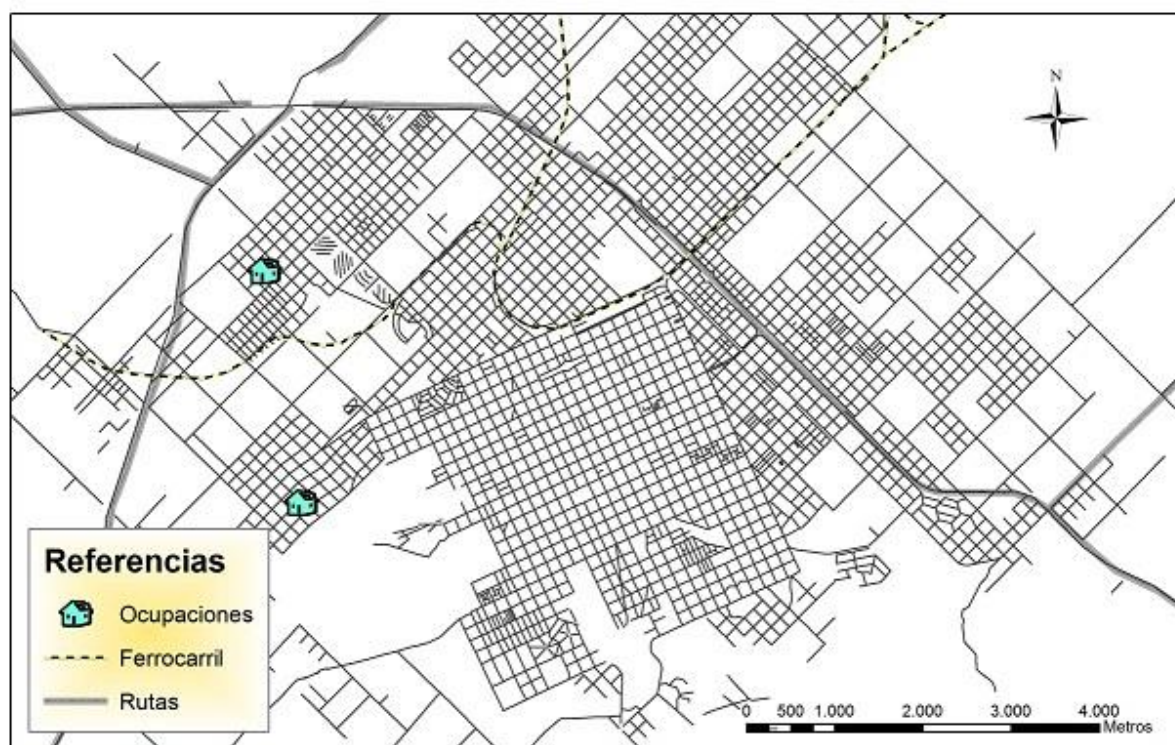
6.4 La Producción Social del Hábitat vinculada con la ocupación de conjuntos habitacionales inconclusos: el caso del Plan Federal II y de Smata

En el último trimestre del año 2009, la confluencia de algunos factores, como el deterioro de la situación económica nacional, que se venía experimentando desde hacía algunos meses, junto con la paralización de obras pertenecientes a distintos programas habitacionales por falta de financiamiento, generaron un caldo de cultivo propicio para que los sectores más vulnerables de la sociedad tandilense consideren la ocupación de esas viviendas inconclusas como una opción posible para afrontar sus dificultades de acceso al hábitat. De esta forma, en el mes de octubre, más de noventa familias tomaron terrenos y construcciones que pertenecían a la operatoria del Plan Federal II y, luego, el 18 de diciembre, otras cincuenta familias usurparon inmuebles sin terminar del conjunto habitacional perteneciente al sindicato Smata (Sindicato de Mecánicos y Afines al Transporte Automotor).

El barrio del sindicato comenzó a construirse en el año 1975, en un lugar ubicado en la periferia Oeste de la ciudad (Mapa 20), en el cual se preveía la realización de 243 viviendas. Sin embargo, poco tiempo después la obra se detuvo, permaneciendo paralizada hasta finales la década de 1990, cuando se consiguió un crédito del Fondo Provincial de la Vivienda, por medio del cual se alcanzaron a levantar las paredes y techar 50 inmuebles. La crisis económica imperante en los siguientes años, impidió que el conjunto habitacional pueda finalizarse, permaneciendo abandonado hasta diciembre del año 2009, cuando se produce la toma. Frente a esa situación, en los días siguientes el

abogado del sindicato denunció a los ocupantes por usurpación (Campos, Castiglioni, Herrera, Valente Ezcurra, 2012).

Mapa 21: Ocupaciones masivas de conjuntos habitacionales inconclusos. “Plan Federal II” y “Smata”. Tandil, 2009.



Fuente: elaboración propia.

Paralelamente, en Movediza se usurparon 54 viviendas del Plan Federal II, que contaban con un nivel de avance inferior al 30%, junto con 40 lotes que se encontraban destinados a la construcción de inmuebles de esa misma operatoria. De forma casi inmediata, para resistir un posible desalojo y contrarrestar la estigmatización instalada en la opinión pública de la ciudad, se conforma la “Comisión de Toma y Posesión del Barrio La Movediza”, en la que participaron dirigentes pertenecientes al Movimiento Evita y al Partido Socialista. En los días siguientes, se realizaron diferentes manifestaciones de manera conjunta entre los vecinos de ambos barrios, a las que también adhirieron otras organizaciones y en las cuales se realizaron movilizaciones hasta el Palacio Municipal, en el centro de la ciudad (Campos, Castiglioni, Herrera, Valente Ezcurra, 2012).

Pese a las continuas amenazas de desalojo, los ocupantes permanecieron en estos conjuntos habitacionales por varios meses. El 23 de febrero de 2010, trabajadores de la Usina Popular y del Municipio de Tandil se presentaron en el barrio Smata con el objetivo de cortar las conexiones clandestinas al servicio eléctrico, provocando que se reavive el conflicto y las protestas. En mayo de 2010, un fallo de la Justicia ordenó al gobierno local asegurar a los habitantes de este barrio la provisión de agua, la recolección de residuos y el desmalezamiento de los terrenos aledaños a las viviendas del sindicato. Asimismo, trabajadores sociales del área pericial del Poder Judicial presentaron un informe donde se describían las condiciones en las que habitaban los ocupantes. En el barrio se encontraban residiendo 152 personas, de las cuales 74 eran adultos y, 78, menores de edad. Estas personas conformaban 35 grupos familiares, de los cuales 10 estaban a cargo de mujeres y 25 a cargo de hombres. Los hogares obtenían agua a través de una manguera que se extendía desde el obrador hasta el barrio y, desde allí, algunas familias disponían de otra manguera que llegaba hasta sus viviendas y, las restantes, utilizaban bidones y baldes. A su vez, 14 viviendas contaban con pozo ciego, mientras que en las otras, las personas depositaban sus necesidades fisiológicas en tarros y luego los vaciaban en terrenos baldíos. La luz era obtenda a través de conexiones clandestinas y, en algunos casos, también se utilizaban lámparas de gas y velas. Los residuos se depositaban y quemaban en terrenos aledaños, en tanto que para cocinar y calefaccionarse, las familias utilizaban gas envasado y leña (Campos, Castiglioni, Herrera, Valente Ezcurra, 2012).

Finalmente, luego de sucesivas negociaciones, el 29 de julio de 2010 se firmó un acuerdo por el cual el Municipio, el ANSES y el IVBA, se comprometieron a realizar viviendas prefabricadas para las 14 familias que habían logrado permanecer en el barrio, asegurándoles, mientras tanto, el financiamiento de un alquiler a cambio de que abandonasen la ocupación. Dichas viviendas se construirían, finalmente, en el barrio Arco Iris, en el norte de la ciudad. Las restantes familias habían negociado previamente con el Municipio, de manera individual, el pago de un alquiler para dejar las viviendas ocupadas (Diario El Eco de Tandil, 30/7/2010, p.3).

Por su parte, en el barrio Movediza el conflicto tuvo una duración más larga. El 17 de septiembre de 2010, la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio ratificó que aún permanecían tomados 20 viviendas y diversos terrenos correspondientes a la operatoria del Plan Federal II. En noviembre de ese mismo año, se generó uno de los momentos

más tensos de todo el proceso, cuando el Poder Judicial ordenó el desalojo de los ocupantes a partir de una denuncia realizada por el gobierno local. Esta disposición provocó que la Comisión de Toma y Posesión del Barrio La Movediza decida realizar una medida de fuerza más contundente, que consistió en tomar el Centro Comunitario Integrador (CIC) del barrio, permaneciendo allí durante una semana. Como resultado de esta acción, el Municipio accedió a retirar la demanda de desalojo que había iniciado en la Justicia (Campos, Castiglioni, Herrera, Valente Ezcurra, 2012).

Para profundizar en el análisis de estos hechos, se realizó una entrevista⁸⁰ a uno de los ocupantes de las viviendas del Plan Federal II, quien relató que previamente a la toma del inmueble, vivía con su familia (esposa y tres hijos) en una vivienda alquilada. Sin embargo, a raíz del surgimiento de un problema de salud, esta persona no pudo continuar realizando los trabajos a los que se dedicaba y, por ello, su situación económica se deterioró considerablemente, debiendo abandonar aquel lugar. A raíz de esta situación, comenzó a buscar una alternativa y, por medio de un pastor de la iglesia a la que acudía, se enteró de que existía la posibilidad de ocupar estas viviendas inconclusas, con lo cual se organizó con otros vecinos y realizaron la toma. Estas personas tenían conocimiento de que las viviendas aún no habían sido adjudicadas y, por esta razón, existían altas probabilidades de permanecer en ellas.

El entrevistado mencionó que cuando llegó a la vivienda, sólo estaban levantadas las paredes, con lo cual, para poder habitar en ella, fue necesario que, junto a su familia y vecinos, le realizaran las mejoras necesarias. En los primeros meses de ocupación, en sucesivas oportunidades, aparecieron efectivos policiales, pero los vecinos entendían que no era posible el desalojo si los inmuebles no estaban adjudicados.

El informante clave también explicó que tuvieron varias reuniones con funcionarios municipales y provinciales, en las cuales se intentó negociar un acuerdo. En esas instancias, los dirigentes provinciales eran los más proclives a intentar legalizar la situación, pero, luego, a causa de los desentendimientos que se produjeron entre los diferentes actores, no fue posible generar ninguna propuesta superadora. De este modo,

⁸⁰ Entrevista realizada en el marco de un proyecto de extensión del cual se formó parte: “II Foro de Acceso al Hábitat” (v8-UNICEN2407). Voluntariado Universitario, Subsecretarías de Políticas Universitarias, Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado, Ministerio de Educación de la Nación. Año 2015. Desarrollado durante 2016 y 2017.

el diálogo se frustró y no volvió a ser retomado, con lo cual los ocupantes, hasta el día de hoy, permanecen en condiciones irregulares. Paralelamente, también se fue disolviendo la organización que se había generado en torno a la Comisión de Toma y Posesión del Barrio La Movediza, a raíz de enfrentamientos internos entre las personas que participaban de este espacio, con lo cual si bien cada familia continuó realizando mejoras a sus respectivas viviendas, no se contemplaron más acciones ni proyectos colectivos.

En síntesis, en los dos conjuntos habitacionales inconclusos que fueron ocupados pudieron registrarse procesos propios de la PSH, relacionados, en este caso, con estrategias implementadas por los sectores sociales más vulnerables, que debieron organizarse para tomar las viviendas y luego resistir frente a los posibles desalojos. Estos sucesos resultaron inéditos en la ciudad, debido a que previamente sólo se habían registrado ocupaciones aisladas de terrenos o inmuebles, sin organización colectiva. Si bien la toma del barrio Smata no logró prosperar, las catorce familias que resistieron hasta el final consiguieron la adjudicación de viviendas prefabricadas, mientras que, en el caso de los ocupantes del Plan Federal II, muchos permanecen hasta la actualidad, aunque en condiciones irregulares y sin organización entre ellos.

La heterogeneidad de estrategias de PSH analizadas en este capítulo, da cuenta de que, en el período actual, la conformación de espacios residenciales se ha vuelto cada vez más compleja y diversa en la ciudad de Tandil. El hecho de que las posibilidades de acceder a una vivienda mediante el mercado formal se hayan reducido para un importante sector de la población, provocó que muchos actores deban organizarse y generar métodos alternativos para acceder al hábitat. Las estrategias que cada uno de estos actores adoptó estuvieron determinadas, en gran medida, por sus condiciones materiales, ya que en el caso de los sujetos asalariados formales, cuentapropistas o profesionales, desarrollaron proyectos en los cuales primero se urbanizaron los terrenos y luego fueron habitados, mientras que la población más vulnerable no tuvo otra opción que ocupar terrenos o viviendas inconclusas y, posteriormente, emprender acciones para que el Estado garantice la infraestructura y los servicios básicos.

En lo que se refiere al uso del territorio por parte de estos actores, puede observarse que, a diferencia de lo que sucede con los organismos públicos, los constructores y los promotores inmobiliarios, que poseen muchísima más capacidad de acción, quienes

emprenden estrategias relacionadas con PSH actúan produciendo espacios residenciales en los intersticios menos valorizados de la ciudad. En este sentido, las asociaciones civiles adquirieron bloques de tierra en lugares que aún pertenecían al área rural, en las periferias noroeste y noreste de la ciudad; la cooperativa Falucho, por su parte, localizó sus proyectos en espacios que no han sido fuertemente codiciados por el capital inmobiliario; y, en el caso de quienes produjeron asentamientos populares, en algunas oportunidades se organizaron para ocupar lotes fiscales, donde existen menos posibilidades de ser desalojados, pero, en otras oportunidades, cuando no existió una organización previa, simplemente los vecinos y las vecinas tomaron las parcelas tierra que tenían a su alcance.

Asimismo, vale mencionar que en estos últimos quince años el barrio Movediza se convirtió en un espacio donde confluyeron múltiples estrategias relacionadas con la PSH. Las características de este territorio, poco valorizado por el capital inmobiliario y con una importante cantidad de lotes fiscales, generaron oportunidades para el desarrollo de las urbanizaciones realizadas por las asociaciones civiles, al mismo tiempo que permitieron una actitud más tolerante por parte del Municipio frente a las ocupaciones de tierras y, a su vez, habilitaron la opción de que se tomen las viviendas inconclusas de las obras de los programas habitacionales. De esta forma, se visualiza, en un breve período de tiempo, la conformación de un barrio con una importante diversidad de experiencias y de sujetos sociales conviviendo en él, algunos de los cuales cuentan, además, con proyectos que plantean concepciones de hábitat que intentan revalorizar el uso de los lugares comunes que conforman la cotidianeidad de las vecinas y de los vecinos (como las propuestas de la Asociación Civil Docentes y del barrio Darío Santillán), permitiendo la emergencia de lógicas que se diferencian de la idea hegemónica de producción del espacio urbano que prevalece en el mercado y en gran parte de las iniciativas públicas.

6.5 Articulaciones entre la Producción Social del Hábitat y lógica pública en la conformación de los espacios residenciales de Tandil

Rodríguez et al. (2007) establecen que las políticas habitacionales no sólo constituyen las acciones desarrolladas por los organismos públicos, sino también el conjunto de

omisiones que dan cuenta de la forma en que el Estado interviene en relación a la distribución de los diferentes grupos sociales en la ciudad y en lo que respecta a la satisfacción de sus necesidades habitacionales. Esta definición resulta de utilidad para analizar la manera en que los diferentes organismos del Estado se han posicionado frente a las iniciativas de cada una de las modalidades relacionadas con la PSH en la ciudad de Tandil.

En lo que respecta al Municipio, éste evidenció una actitud colaborativa con las experiencias desarrolladas por las asociaciones civiles y estableció negociaciones con algunas de las tomas, especialmente con la que conformó el barrio Darío Santillán y con las familias que ocuparon las viviendas de Smata. En el caso de Mujeres sin Techo, se observó una actitud más hostil, como consecuencia del posicionamiento que sus principales referentes asumieron frente a la coyuntura política, al igual que con los ocupantes del Plan Federal y con quienes usurparon el predio de Villa Cordobita en 2015. En estos últimos casos, los actores involucrados privilegiaron estrategias confrontativas, que no tuvieron buena recepción en la opinión pública, lo cual habilitó al gobierno local a desconocer los reclamos y abordarlos solamente cuando la situación llegó a su punto más álgido. Particularmente, con los vecinos y vecinas del asentamiento de Villa Cordobita (aquellos que se encontraban residiendo previamente a la ocupación del año 2015), el posicionamiento público resultó más errático, lo cual podría explicarse por la valorización que sus tierras registraron en los últimos años y por el entramado de actores involucrados en el supuesto tráfico de información, que tendrían intereses sobre ese lugar.

En las entrevistas realizadas a las vecinas del barrio Darío Santillán y Villa Cordobita se identificaron dos dependencias dentro del Municipio de importancia clave: en primer lugar, la oficina de catastro, a la cual en ambos casos se mencionó que las personas podían ir a consultar sobre la situación de los terrenos y ocuparlos si los mismos eran fiscales y, en segundo lugar, la Secretaría de Desarrollo Social, la cual proveyó materiales para que las familias puedan reemplazar sus casillas por construcciones de mejor calidad. De esta forma, se observó que existe una serie de políticas informales que el gobierno local establece para intentar contener el conflicto social y que las mismas funcionan a menos que entren contradicción con los intereses inmobiliarios que se pueden generar sobre ciertos lugares de la ciudad.

Por su parte, el programa Plan Familia Propietaria resultó ser una de las políticas de mayor centralidad en la cuestión habitacional en el período estudiado. El mismo se inició en la década de 1990 con la intención de facilitar el acceso al suelo a familias con escasa capacidad de ahorro, pero luego se aplicó en numerosas situaciones cuando resultaba necesario encontrar un vericuesto legal que permitiese viabilizar los proyectos de las asociaciones civiles o la regularización dominial de los barrios informales. En este sentido, tanto el Municipio como la Provincia utilizaron este programa para dar respuesta a las demandas realizadas por los actores de la sociedad civil y así generar nuevas posibilidades de acceso al suelo urbano. En el caso de los proyectos generados por las asociaciones, el gobierno local delegó en estas organizaciones la responsabilidad de urbanizar las tierras afectadas.

Dentro del Estado Provincial, se destacan el IVBA y la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda, que financiaron numerosos proyectos emprendidos por la Cooperativa Falucho y Mujeres sin Techo. En el caso de la primera de estas organizaciones, el vínculo con el IVBA resultó algo tortuoso, ya que las partidas financieras para realizar los últimos proyectos no llegaron en el tiempo pactado y eso significó que el proceso de construcción de los conjuntos habitacionales se extendiera por más de una década. Sin embargo, Mujeres sin Techo pudo finalizar las obras en tiempos razonables.

En lo que respecta al Estado Nacional, intervinieron la Subsecretaría de Vivienda y el ANSES. La primera, colaboró con el financiamiento del conjunto habitacional desarrollado por Mujeres sin Techo y, el segundo, proveyó de recursos para realizar las viviendas prefabricadas para las familias ocupantes de Smata. Asimismo, diversos integrantes de las asociaciones civiles y del barrio Falucho LIII lograron construir sus viviendas a través del acceso a los créditos del programa Pro.Cre.Ar., lo que da cuenta de los numerosos entrecruzamientos que se fueron generando entre la lógica pública y la de las necesidades sociales.

De esta forma, puede evidenciarse que los espacios residenciales generados mediante las lógicas de las necesidades sociales en la ciudad de Tandil, en general, se realizaron de manera articulada con los diferentes organismos del Estado. En algunos casos, donde las necesidades son más urgentes, primero se produce la toma de tierras y luego se entablan negociaciones con funcionarios del gobierno local, y, en otras situaciones,

cuando se trata de actores pertenecientes a sectores medios, dichos acuerdos se realizan de forma previa. Esta característica es propia de ciudades intermedias, ya que en las grandes metrópolis existen espacios que se producen exclusivamente por la lógica de las necesidades sociales, mientras que la dimensión que adquieren los asentamientos en ciudades de menor escala, permite que el Estado pueda intervenir e implementar diversas estrategias para ordenar los procesos que allí se generan.

CONCLUSIONES

Los cambios registrados en la producción de la mercancía-vivienda en el período estudiado, que consolidaron su carácter de bien financiero, en la ciudad de Tandil dieron lugar a la conformación de una estructura espacial urbana mucho más heterogénea, como consecuencia de una reconfiguración de las relaciones entre los actores que intervienen en su generación y uso. En el capítulo 4, se detectó que el mercado de la vivienda formal se orientó a una producción de inmuebles más diversificada, que incluyó nuevos consumos residenciales que no estaban muy difundidos en la ciudad en momentos históricos anteriores (barrios cerrados y urbanizaciones especiales en el sur del ejido urbano y edificios de alta gama en el centro), los cuales pudieron consolidarse en este período a causa de los nuevos hábitos de trabajo, ocio y consumo que, en gran medida, fueron adquiriendo los sectores sociales destinatarios de dichos productos. En el caso de las inversiones desarrolladas en el sur, éstas se comercializaron ofreciendo no sólo un producto inmobiliario sino también un estilo de vida, mediante la incorporación del paisaje serrano como elemento para valorizar sus proyectos.

Las estrategias desarrolladas por los empresarios que produjeron estos nuevos formatos residenciales en la ciudad dan cuenta de una importante capacidad de innovación en el mercado inmobiliario local. Sin embargo, para concretar sus proyectos muchos debieron acudir a mecanismos que les permitieran eludir las restricciones que imponía la normativa urbana. En los casos abordados en este trabajo de investigación, se evidenció que existen estrechos lazos entre la lógica mercantil y la lógica pública de producción del hábitat, generados por actores del sector privado que también cumplen funciones en el ámbito público. Más específicamente, esto se traduce en la conformación de la Comisión Municipal de Gestión Territorial, integrada por representantes de distintos colegios y asociaciones de profesionales que se desempeñan en el mercado inmobiliario de la ciudad. De esta forma, la regulación urbana resulta muy vulnerable a la capacidad de *lobby* que poseen determinados actores y a las posibilidades que estos tienen de ocupar lugares en los cuales se toman decisiones hacia el interior del Municipio.

Para comprender el accionar de las instituciones públicas frente a los conflictos originados alrededor de la aplicación de excepciones al PDT, resultó de utilidad considerar una noción de Estado, formulada por Oszlack y O'Donnell (1981), por medio de la cual es posible percibir el conjunto de posicionamientos adoptados por el poder público, entendiendo que los mismos podían ser diversos y contradictorios. En el capítulo 5, se demuestra que la normativa urbana generada en Tandil en el último período y las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo local en materia de regulación inmobiliaria, expresan una puja, que involucra las posturas encontradas de distintos actores de la sociedad civil con respecto a sus intereses en relación a la planificación urbana y ambiental. La Ley de Paisaje Protegido, por ejemplo, condensa parte de las demandas que las organizaciones ambientalistas ejercieron desde finales de la década de 1990 y que, posteriormente, fueron asumidas también por buena parte de la opinión pública. Sin embargo, la dificultad para operativizar esa norma y la incapacidad del Municipio de implementar el Plan de Manejo Ambiental, son una muestra de la influencia que los promotores inmobiliarios y los dueños de las tierras ejercieron sobre los funcionarios. En este sentido, existe un conjunto de normas de planificación que poseen un sentido progresista pero cuya fuerza para regular los procesos urbanos se muestra muy debilitada al momento de condicionar las estrategias de ciertos actores del mercado.

Como resultado de las iniciativas de esta lógica mercantil, el sur de la ciudad se conformó en un eje de crecimiento impulsado por los proyectos que desarrollaron los empresarios innovadores, que aprovechando la difusión de los nuevos hábitos de residir, promovieron una estructura espacial urbana más extendida. Si bien este proceso dista mucho de la magnitud que dicho fenómeno adquiere en las grandes metrópolis, constituye un dato importante si se tienen en cuenta los cambios producidos en esta ciudad intermedia desde fines del siglo XX.

En el centro de la ciudad, sin embargo, la expresión de estos cambios en la estructura espacial urbana se visualizó mediante un proceso de verticalización mucho más acelerado que en períodos anteriores, lo cual se tradujo en la proliferación de otro formato residencial, que consistió en departamentos de alta gama ubicados en los edificios en altura. En este punto, resulta necesario destacar que tanto los productos inmobiliarios desarrollados en el sur como en el centro de la ciudad constituyeron iniciativas que responden, mayoritariamente, a capitales locales, lo que representa una

característica del mercado de esta ciudad intermedia que la diferencia de lo que ocurre en las metrópolis, donde se registra una importante participación de capitales nacionales y extranjeros en el mercado inmobiliario.

A su vez, el incremento del valor financiero de los bienes inmuebles ocasionó que otro sector del mercado, sin capacidad de innovación y de conductas más imitativas, se direccionara a la producción de complejos de departamentos destinados, en parte, a clientes que los adquieren como bienes de cambio. Este tipo de inversiones fueron las responsables de la renovación de la materialidad en los barrios históricos de la ciudad que rodean al centro comercial, dando lugar al proceso de compactación al que alude Abramo (2011), debido a que las nuevas construcciones de propiedad horizontal o de edificios de hasta tres pisos comenzaron a reemplazar a las antiguas viviendas unifamiliares que existían en estos lugares.

A raíz del análisis de las entrevistas a los actores del mercado inmobiliario desarrollado en el capítulo 4, se constató que este tipo de inversiones dirigidas a los complejos de departamentos de segunda categoría tuvieron su momento de auge entre los años que siguieron a la salida de la convertibilidad y comienzos de la presente década. Este momento coincide con el ciclo de crecimiento que experimentó la economía nacional y que alentó la expansión de la actividad de la construcción, ya que al registrar una tasa de ganancia extraordinaria durante ese lapso de tiempo, atrajo capitales provenientes de otras actividades. El origen de dichas inversiones también es local, al igual de lo que sucede con los inmuebles generados en el Mercado de la Vivienda Privilegiada. A su vez, en el caso de Tandil también es importante destacar que buena parte de esas viviendas son demandadas por pequeños ahorristas que provienen de ciudades de la región y cuyo objetivo es materializar sus ahorros en bienes inmuebles.

Las estrategias de valorización de capitales desarrolladas por los empresarios inmobiliarios en los barrios cercanos al centro histórico y comercial, al igual que en la zona de las sierras, también provocaron conflictos. En este caso, las causas estuvieron asociadas a que la destrucción de la antigua materialidad que promovieron los promotores puso en peligro el patrimonio arquitectónico de estos lugares.

Por su parte, el Mercado de la Vivienda Normal adquirió otras características en la periferia norte de la ciudad, debido a que estos lugares fueron el eje de expansión de los

sectores medios, que aprovechando los bajos precios relativos del suelo, construyeron viviendas unifamiliares como bienes de uso. En las entrevistas realizadas a los constructores y martilleros, se evidenció que la política de créditos hipotecarios, lanzada durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, resultó determinante para que algunos grupos sociales que habían quedado excluidos de acceder a la vivienda propia por los efectos de la valorización del suelo urbano y de los bienes inmuebles, pudiesen adquirir terrenos en estos barrios en proceso de consolidación. Asimismo, el fomento de la obra pública y el desarrollo del Complejo Urbanístico Pro.Cre.Ar., fomentaron la morigeración de las antiguas barreras urbanas y favorecieron la integración de zonas históricamente postergadas. Como contracara, también se registró una suba exponencial de los precios del suelo a partir del lanzamiento del programa de créditos, que licuó los efectos dinamizadores de la economía que el mismo pretendía tener y obligó a diferentes organismos del Estado a buscar soluciones alternativas, que consistieron en la adquisición de tierras con recursos públicos para destinarlas a los beneficiarios. De esta forma, en el eje norte del ejido urbano la producción del hábitat se asoció con un proceso de desmercantilización estatal, que fomentó la construcción de viviendas unifamiliares.

Analizando lo ocurrido con la implementación de las políticas habitacionales, se destaca que, en Tandil, al igual que en la mayoría de las ciudades argentinas, entre los años 2003 y 2015, los recursos destinados a la construcción de conjuntos de vivienda social modificaron significativamente la materialidad de muchos barrios de la ciudad. El emplazamiento de gran parte de los conjuntos de viviendas sociales tuvo lugar en el barrio Movediza, como consecuencia de la disponibilidad de tierras que eran propiedad del Municipio, adquiridas en el período anterior mediante el Plan Familia Propietaria. La desafección de numerosos beneficiarios de ese programa generó suelo vacante, por lo cual las operatorias que surgieron posteriormente confluyeron en este lugar. No obstante, dichos lotes resultaron objeto de disputa, ya que en numerosas oportunidades fueron tomados por la población más vulnerable. Lo mismo sucedió con las viviendas del Plan Federal II al paralizarse las obras, en el año 2009. Como consecuencia, actualmente en los lotes que pertenecieron originalmente a este programa se percibe una situación muy compleja, donde se alternan adjudicatarios originales de esta política, viviendas sociales finalizadas, viviendas sociales tomadas y lotes ocupados. Contiguamente a estos terrenos se ubica el asentamiento Darío Santillán y los proyectos

urbanos correspondientes a las asociaciones civiles, afectados también al Plan Familia Propietaria. Con lo cual, se identifican lógicas de producción del hábitat públicas y de las necesidades sociales, que se combinan en este territorio, configurando un espacio habitacional con experiencias sumamente diversas.

Las características que fue asumiendo el mercado inmobiliario a lo largo del período, con una producción de inmuebles cada vez más diversificada pero con un acceso a la propiedad más restrictivo, ocasionó que diversos sectores medios en proceso de inquilinización comenzaran a desarrollar estrategias alternativas de acceso al hábitat. En este sentido, las asociaciones civiles constituyeron una respuesta ante las dificultades que dichos grupos encontraban para acceder a la vivienda propia en el contexto de la valorización financiera de la mercancía-vivienda. En el análisis realizado en el capítulo 6, se pudo constatar que necesariamente estas estrategias debieron articular acciones con diferentes niveles del Estado para poder concretar sus proyectos residenciales, con lo cual podría considerarse que si bien constituyen iniciativas que surgen de actores civiles, la producción de los barrios resultó una combinación entre la lógica de las necesidades sociales y la lógica pública. Asimismo, también se comprobó que una importante proporción de los integrantes de las asociaciones construyeron sus viviendas mediante el acceso al programa Pro.Cre.Ar., con lo cual se generó una combinación específica en estos espacios entre la adquisición del suelo mediante la modalidad planteada por las asociaciones y la construcción de los inmuebles a través de los créditos hipotecarios otorgados por el gobierno nacional.

Sin embargo, las estrategias enmarcadas dentro de la PSH pero que se llevan adelante por actores que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, producen sus espacios residenciales mediante una combinación que se realiza entre los terrenos que intentan ser regularizados luego de las ocupaciones y viviendas que se construyen con recursos de los propios actores, más algunos materiales que son otorgados por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio. El denominador común entre ambos grupos de experiencias es el Plan Familia Propietaria, que resultó el mecanismo encontrado por el Estado para brindar una respuesta a las demandas de tierra y vivienda ejercidas por estos grupos sociales.

Como se remarca en el capítulo 6 y retomando la definición de Estado que establecieron Oszlack y O'Donnell (1981), la política habitacional incluye también la toma de

posición que el Municipio realizó frente a cada una de las demandas e iniciativas que llevaron a cabo los diversos actores de la sociedad civil. De esta forma, se identificó una serie de medidas implementadas por diferentes dependencias del gobierno local con el objetivo de contener el conflicto social, como la tolerancia frente a la ocupación de determinados lotes fiscales, el otorgamiento de materiales para la construcción o la buena predisposición para negociar con los habitantes del asentamiento informal Darío Santillán para comenzar un proceso de regularización dominial.

No obstante, a pesar de esta intención que se manifiesta por parte del gobierno local de contener los conflictos que surgen en relación al hábitat, el período estudiado se ha caracterizado por experimentar momentos de alta rispidez, que incluyeron tomas de conjuntos habitacionales sin concluir y usurpaciones de terrenos estratégicos, especialmente en el barrio Villa Cordobita, que implicaron desalojos y hechos violentos. Además, dentro de estos conflictos se entiende que también se deben adicionar las disputas generadas en torno a los convenios urbanísticos, las construcciones clandestinas en las sierras y los desacuerdos sobre la posibilidad de flexibilizar los indicadores de densidad en el barrio de La Estación.

En este sentido, respondiendo a la pregunta de investigación formulada en relación a por qué se registraron mayores conflictos con respecto al hábitat en un momento caracterizado por la expansión de la economía y la recuperación de los ingresos de los sectores populares, puede considerarse que la agudización del carácter financiero de la mercancía-vivienda recrudeció las estrategias del capital, consistentes en apropiarse de la materialidad urbana construida, despojando a amplios sectores de la sociedad de la posibilidad de acceder a la vivienda por medio del mercado formal y llevando a aquellos grupos vulnerables que ya se encontraban excluidos a radicalizar sus estrategias de acceso al hábitat. En relación a esta cuestión, se entiende que las ideas desarrolladas por Santos (1994) que hacen referencia a los procesos que se generan en el espacio urbano y que conducen a que los capitales utilicen para su beneficio los bienes colectivos que han sido creados con los recursos de toda la sociedad, pueden tener mucha utilidad para explicar lo que está aconteciendo actualmente con las estrategias de valorización del capital inmobiliario. Es decir, que en un contexto de consolidación de un sistema de producción regido por la hegemonía del capital financiero, en una ciudad intermedia, como Tandil, se experimentan importantes cambios en su mercado inmobiliario, que se vuelve cada vez más jerarquizado y selectivo, obligando a una buena parte de su

población a buscar medios alternativos para acceder al hábitat. Asimismo, los proyectos desarrollados por los promotores incluyen la apropiación de bienes de uso creados colectivamente y de elementos del paisaje natural, que generan consecuencias negativas sobre el conjunto de la sociedad.

Asimismo, Abramo (2011) indica que el mercado de suelo urbano constituye un eje central en la generación y distribución de las riquezas, por lo cual el incremento de los ingresos reales que percibieron los sectores populares en los años posteriores a la salida de la convertibilidad no resultó suficiente para mejorar sus posibilidades de acceso al hábitat, puesto que no se modificaron los mecanismos por medio de los cuales los promotores y los dueños de la tierra logran apropiarse de las ganancias y rentas. Al restringirse las opciones de acceso a la vivienda por la vía del mercado formal, el incremento de los ingresos de los sectores populares originó el desarrollo de opciones alternativas encuadradas dentro de la lógica de las necesidades sociales, las cuales en Tandil debieron asociarse inevitablemente con la lógica pública para poder prosperar.

A pesar de que la experiencia de las asociaciones brindó una respuesta para quienes las integraron, el Estado delegó en ellas buena parte de sus responsabilidades, ya que debieron hacerse cargo de la urbanización de los predios que adquirieron. En este sentido, sería deseable que las iniciativas que surgen de la sociedad civil no tengan como objetivo suplir las deficiencias que se perciben en las políticas estatales.

A raíz de estas conclusiones, surgen una serie de ideas que pueden constituirse en propuestas para mejorar las posibilidades de acceso al hábitat de la mayoría de la población y generar una planificación urbana que sostenga como principio central el bienestar de la sociedad en su conjunto. En primer lugar, sería deseable que se generen mecanismos más transparentes y democráticos en el funcionamiento de algunos ámbitos de la administración local. Específicamente, la Comisión Municipal de Gestión Territorial ha sido un organismo fuertemente cuestionado por diversos actores sociales, que señalan el doble rol que cumplen algunos de sus miembros, al desempeñarse en la esfera pública y en la privada de forma simultánea. En ese sentido, resultaría adecuado establecer mayores controles sobre la misma e incorporar a otros miembros que actualmente no se encuentran presentes y que serían una voz autorizada para opinar sobre los proyectos que allí se tratan. Concretamente, resultaría interesante el ingreso de especialistas en temas ambientales y de algunas organizaciones barriales que abordan la

cuestión del hábitat desde otras perspectivas, como la asamblea del barrio de La Estación.

En segundo lugar, la audiencia pública desarrollada por el caso de los herederos de Seguro, si bien no fue vinculante, logró la participación de una amplia variedad de actores que al exponer una sólida argumentación en rechazo al proyecto, logró la suspensión momentánea del convenio. Por lo tanto, la institucionalización de esta instancia para la discusión de todos los proyectos urbanísticos que se presenten a futuro sería una buena iniciativa.

En tercer lugar, a lo largo de este trabajo de investigación se ha analizado la aplicación de los convenios urbanísticos como pedidos de excepción a las normas impuestas por el PDT. Sin embargo, esta herramienta podría tener otros fines relacionados con la posibilidad de que el Municipio elabore proyectos para comprar bloques de tierra a particulares y destinarlos a la generación de lotes sociales. Esta tarea, que de alguna manera ya la vienen desarrollando las asociaciones civiles, permitiría solucionar el problema del acceso al suelo a personas que poseen cierta capacidad de ahorro, pero que no encuentran ofertas acordes en el mercado formal.

En cuarto lugar, la experiencia de construcción de conjuntos habitacionales desarrollados por Mujeres sin Techo resulta sumamente valiosa, ya que demostró tener la capacidad de llevar a cabo proyectos de grandes magnitudes (como la construcción de 96 viviendas en el barrio Tunitas), finalizándolos en un período de tiempo razonable (alrededor de dos años). Este ejemplo contrasta con otros emprendimientos, cuyos procesos de construcción se extendieron por décadas o, incluso, nunca se concluyeron. Por esta razón, se considera que sería deseable tomar ese modelo de gestión, que combina la participación y el financiamiento de numerosos actores, para replicarlo en otros espacios.

Finalmente, existen una serie de herramientas que se encuentran tanto en el PDT como en la Ley de Acceso Justo al Hábitat, que podrían utilizarse en pos de generar una ciudad más inclusiva. Un ejemplo de ello, es la conformación del banco de tierras o la posibilidad de implementar las contribuciones por mejoras, que generarían una importante cantidad de recursos para el desarrollo de políticas más integrales. También podría considerarse la posibilidad de constituir el Consejo Local de la Vivienda y el

Hábitat, que incluso podría actuar de contrapeso frente a la Comisión Municipal de Gestión Territorial y posibilitaría contar con una mayor diversidad de actores en la planificación urbana.

De igual forma, a raíz de los resultados obtenidos en este trabajo de investigación se abren nuevos interrogantes para continuar trabajando a futuro. En lo que respecta al mercado de suelos de la ciudad, sería interesante indagar en cómo se encuentra conformada la estructura de propiedad de la tierra urbana y de la zona complementaria, en especial en aquellos lugares sensibles por su reciente valorización inmobiliaria. Luego, con esa información se intentarían establecer conexiones más claras entre los propietarios, los promotores inmobiliarios y algunos funcionarios. Esto también permitiría conocer que posibilidades reales existen de implementar políticas progresistas en relación a la redistribución de los recursos y beneficios en la ciudad, como, por ejemplo, las contribuciones por mejoras.

Con respecto a las estrategias generadas en la ciudad de Tandil por los actores que conforman la PSH, cabe preguntarse qué consecuencias tendrán sobre las mismas los cambios que se están experimentando en el contexto económico nacional. Es decir, si las asociaciones surgieron en un momento de crecimiento económico y de recuperación de los ingresos de los sectores trabajadores y fue a causa de contar con cierta capacidad de ahorro y mediante la ayuda de la implementación del programa Pro.Cre.Ar. que lograron concretar sus iniciativas, entonces el escenario que se abre a mediano plazo sería contraproducente para estas estrategias, como también para aquellas que lograron iniciar procesos de regulación dominial y/o mejoras en la urbanización. Entonces, si este ciclo de recesión se prolonga en el tiempo: ¿Cuáles serán las estrategias de acceso al hábitat que definan estos actores excluidos del mercado inmobiliario formal? Y ¿Cómo influirán estos cambios en su relación con los organismos estatales?

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, P. (2011). La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana. Quito: Olacchi.
- Alessandri Carlos, A. F. (2012). A Geografia Urbana como disciplina: uma abordagem possível. *Revista do Departamento de Geografia, Volume especial 30 anos*, 92-111.
- Auguste, S., Seffino, M. (2013). El boom inmobiliario. *Newsletter*, 4, 6-9.
- Baer, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano* (Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires). Buenos Aires, Argentina.
- Baer, L. y Kauw, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, 42 (126), 5-25.
- Barandiarán, L. y Silva, A. (2015). Política y sociabilidad barrial: la memoria en torno a las “veladas socialistas” en el Barrio La Estación de Tandil durante el período de entreguerras. En *Aletheia*, 5 (10), 1-16. Recuperado de: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/13505/CONICET_Digital_Nro.16764.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Barrera, M., Fernández, A. L. y Manzanelli, P. (2012). La posconvertibilidad y los coletazos de la crisis. *Autogestión XXI*, 1, 14-17. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/La%20posconvertibilidad%20y%20la%20crisis.pdf>
- Barrios, R. (2014). Entre la incapacidad de acción y la autonomía. Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat en las décadas del 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli. *Cuaderno urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, 16 (16), 69-86.
- Bellet, C. y Olazabal, E. (2017). Las ciudades intermedias en España: dinámicas y procesos de urbanización reciente. En F. Maturana, M. E. Beltrão Sposito, C. Bellet, C. Henríquez y F. Arenas (Eds) *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp: 146-185). Santiago de Chile: Impresión Gráfica LOM.

- Beltrão Sposito, M. E. (1993). Propiedade fundiária e capital imobiliário: reestrututando a cidade. *IV Encontro de Geógrafos de América Latina. Ambiente y sociedad: La Geografía hacia el Siglo XXI* (pp. 1-16). Mérida, Venezuela.
- Beltrão Sposito, M. E. (2000). Capitalismo e urbanização. São Paulo: Contexto.
- Beltrão Sposito, M. E. (2007). Cidades médias. Reestruturação das cidades e reestruturação urbana. En M. E. Beltrão Sposito (org.) *Cidades medias. Espaços em transição* (pp: 233-253). São Paulo: Expressão Poppular.
- Beltrão Sposito, M. E., Elias, D., Ribeiro Soares, B., Sátiro Maia, D. y Aguiar Gomes. E. T. (2007). O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. En M. E. Beltrão Sposito (org.) *Cidades medias. Espaços em transição* (pp: 35-67). São Paulo: Expressão Poppular.
- Berti, N. y del Río, J. P. (2005) Disposiciones espaciales y valorización del capital: el caso de Nordelta. *Geograficando*, 1 (1), 1-21.
- Bustos, W. (2016). *Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. Su implementación en los partidos de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. En Observatorio del Conurbano Bonaerense: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=6379>
- Campos, G., Castiglioni, L., Herrera, L. y Valente Ezcurra, D. (2012). El problema de la vivienda y la lucha social. Análisis de casos de ocupación de los barrios ex Smata y la Movediza. En S. Fernández Soto (org.) *Estado, políticas sociales y sociedad. Debates latinoamericanos*. Tandil: UNICEN.
- Castells, M. (1986). *La ciudad y las masas. Sociología de los movimientos sociales urbanos*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Castells, M. (1976). *La cuestión urbana*. México: Siglo veintiuno editores.
- Catenazzi, A. (2011). La planificación urbana en cuestión. Una ciudad para todos. *Voces en el fénix*, 5, 6-11. Recuperado de: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/numeroN5web.pdf
- Catenazzi, A. y Fernández Wagner, R. (2001). *Gestión local del hábitat*. Recuperado del sitio de internet de Universidad Nacional de Quilmes <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/84-gestionlocal.pdf>
- Catenazzi, A., Da Representação, N. y Lombardo, J. D. (2003). La cuestión urbana en los 90 en la RMBA. En A. Catenazzi y J.D. Lombardo (org.) *La cuestión urbana en los '90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (págs. 13-24). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Catenazzi, A. y Reese, E. (2013). Derecho a la ciudad. La dinámica de crecimiento urbano, el déficit habitacional y las asignaturas pendientes. *Voces en el Fénix*. Recuperado de:
https://www.pagina12.com.ar/especiales/archivo/voces_en_el_fenix/002-fenix.pdf
- CIFRA-CTA (2014). *Informe de coyuntura N°15*. Recuperado del sitio de internet del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA):
<http://www.centrocifra.org.ar/docs/ph.pdf>
- CIFRA-CTA (2015). *Documento de trabajo N°14: La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchnerista*. Recuperado del sitio de internet del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA):
<http://www.centrocifra.org.ar/docs/ph.pdf>
- CIFRA-CTA (2017). *El boom de préstamos hipotecarios en perspectiva*. Recuperado del sitio de internet del Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA-CTA): <http://www.centrocifra.org.ar/docs/ph.pdf>
- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre la informalidad y regularización del suelo urbano. En *Bitácora urbano/territorial*, 14 (1), 63-88. Recuperado de:
<http://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>
- Clichevsky, N. (2012). Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires Metropolitano. Apuntes para la reflexión. En L. Vecslir, & P. Ciccolella (org.) *Buenos Aires, procesos metropolitanos* (págs. 59-72). Buenos Aires: riURB.
- Cravino, M. C. (2001). *La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos de ocupaciones de tierras en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ponencia presentada en Society for Latin American Studies. Birmingham.
- Cravino, M. C. (2014). Área Metropolitana de Buenos Aires: Asentamientos populares y políticas públicas. En *América Latina en Movimiento. La cuestión urbana hoy: entre el mercado total y el buen vivir*, 497, 14-16.
- Cravino, M. C., del Río, J. P., Duarte, J. I. (2008). Un acercamiento a la dimensión cuantitativa de los asentamientos y villas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En: M. C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (pp: 87-152). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cravino, M. C., Fernández Wagner, R., Varela, O. (2002). Notas sobre la política habitacional en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los años '90. En L.

- Andrenacci (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (pp: 107-124). La Plata: Ediciones Al Margen.
- Corrêa, R. L. (2007). Construindo o conceito de cidade média. En M. E. Beltrão Sposito (org.) *Cidades medias. Espaços em transição* (pp: 23-33). São Paulo: Expressão Poppular.
 - Cuenya, B. (1992). Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina. En *Panorama Internacional*, 3, 36-45.
 - Cuenya, B. (2000). Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. Trabajo presentado en *Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales*. Maestría en Hábitat y Vivienda de la Univ. de Mar del Plata y de la Facultad de Arquitectura de la Univ. Nac. de Rosario (Rosario). Recuperado de:
<http://www.urbared.ungs.edu.ar/download/documentos/Politica%20de%20Vivienda%20-%20Cuenya.pdf>
 - del Río, J. P. (2009a). Política de vivienda y acceso a la ciudad. Las tierras y los proyectos urbanos en el conurbano bonaerense. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología* (pp: 1-23). Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
 - del Río, J. P. (2009b). *El lugar de la vivienda social en el Gran Buenos Aires y su relación con las condiciones de calidad urbana*. Ponencia presentada en XII EGAL (Montevideo, Uruguay).
 - del Río, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, 10 (2), 1-33.
 - del Río, J. P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar en el Partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, 19, 135-151.
 - del Río, J. P. y Relli, M. (2013). Concentración de la oferta inmobiliaria y nuevos agentes en el Gran La Plata. Ponencia presentada en IV Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas. Mendoza, Argentina.
 - de Mattos, C. (2007). Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana. *Nueva Sociedad*, 212, 82-96.

- Dellatorre, R. (11/07/2016). En vez de tasas subsidiadas, créditos indexados. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-303915-2016-07-11.html>
- de Monserrat Llairó, M. y Siepe, R. (2005). La evolución del endeudamiento externo argentino y su relación con los organismos financieros internacionales: desde 1976 a la salida de default. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 53. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2005/mmrs.htm>
- Di Nucci, J. (2007). Entre “lo global” y “lo local”: las fases del comercio alimenticio en la ciudad de Tandil (1950-2007). *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 7, 222-244.
- Di Nucci, J. (2008). Fragmentación y modernización del territorio: la difusión del medio técnico científico informacional en la ciudad de Tandil. En D. Lan y G. Velázquez (comp.) *Contribuciones geográficas para el estudio de la ciudad de Tandil* (p: 17-54). Tandil: CIG-FCH-UNCPBA.
- Di Nucci, J. (2010). *División territorial del trabajo y circuitos de la economía urbana: bebidas gaseosas y aguas saborizadas en Buenos Aires, Mar del Plata y Tandil*. (Tesis doctoral inédita). Departamento de Geografía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. C. (2013). La producción social del hábitat en América Latina: desafíos para una región en transformación. En M. M. Di Virgilio y M. C. Rodríguez (comp.) *Producción Social del Hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur* (pp. 9-20). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Donovan, F. (16/09/2016). El BCRA rebautiza las UVI como UVA para ajustar créditos por inflación. *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/1938332-el-bcra-rebautiza-la-uvi-como-uva-para-ajustar-creditos-por-inflacion>
- Echeverría, A. (2006). “Ningún barrio es descartable”. *Representaciones sociales y asentamientos en el Gran Buenos Aires*. Ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano Teoría y política sobre asentamientos informales. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Engels, F. ([1873] 2006). *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación Federico Engels.

- Facciolo, A. M. (2004). Vivienda, estado y comunidad. Estrategias habitacionales en el área de Buenos Aires. *Mundo urbano*, 3 (22). Recuperado de: <http://mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/50-numero-22/63-3-vivienda-estado-y-comunidad-estrategias-habitacionales-en-el-area-de-buenos-aires>
- Falú, A. y Marengo, C. Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En A. C. Torres Ribeiro (comp.) *El rostro urbano de América Latina*, (p: 211-226). Buenos Aires: CLACSO.
- Fernández Equiza, A. M. (2001). Consideración de los costos ambientales en las políticas públicas. El caso de la explotación minera en las sierras de Tandil. *Estudios Socioterritoriales, Revista de Geografía*, II (2), 25-52.
- Fernández Equiza, A. M. (2017). El crecimiento de la ciudad de Tandil, actores y conflictos. En A. M. Fernández Equiza (comp.), *Debates sobre naturaleza y desarrollo. Análisis a distintas escalas* (pp. 235-277). Tandil: Red de Editoriales de Universidades Nacionales. Recuperado de: <http://igehcs-conicet.gob.ar/wp-content/uploads/Debates.pdf>
- Fernández Wagner, R. (2006). *Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina*. II Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular. Córdoba.
- Fernández Wagner, R. (2008). *Democracia y ciudad: proceso y políticas urbanas en las ciudades argentinas: 1983-2008*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Wagner, R. (2014). Los límites de las políticas neo keinesianas en el desarrollo urbano y vivienda. En D. Gargantini (comp.), *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional* (pp: 29-38). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Fernández Wagner, R. y Varela, O. (2003). Mercantilización de los servicios habitacionales y privatización de la ciudad. Un cambio histórico en los patrones de expansión residencial de Buenos Aires a partir de los noventa. En A. Catenazzi y J.D. Lombardo (org.) *La cuestión urbana en los '90 en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (págs. 43-74). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ferreira da Silva, C. (2015). O capitalismo monopolista e a renda da terra urbana na cidade mercadoria: uma discussão sobre o empreendimento “Novo Recife”. *Revista Pegada*, 16 (1), 225-249. Recuperado de: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada>

- Formiga, N. (2003). El proceso de redistribución espacial en las últimas décadas. El caso del sudoeste bonaerense. En *VII Jornadas Nacionales de Estudios de población, AEPA. Tomo I.* (pp: 403-421). Tafí del Valle, Tucumán, Argentina: AEPA.
- Frediani, J. y Matti, C. (2006). Transformaciones urbanas en el Partido de La Plata desde los años '90 ¿Hacia un modelo de ciudad compacta o difusa? *Geograficando, Revista de Estudios Geográficos* 2 (2), 1-21.
- Frediani, J. (2009). Las nuevas periferias en el proceso de expansión urbana. El caso del Partido de La Plata. *Geograficando, Revista de Estudios Geográficos* 5 (5), 1-23.
- García, M. C. y Velázquez, G. (1999). Percepción y “medición” de calidad de vida en Tandil. En G. Velázquez y M. C. García (comp.) *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica* (p: 99-132). Tandil: CIG-FCH-UNCPBA.
- Guerrero, M., Sosa, B., Rodríguez, C. I. y Miranda del Fresno, M. C. (2013). Naturaleza transformada y servicios ambientales en la cuenca del Langueyú, Tandil, Argentina. *Revista Estudios Ambientales* 1 (1), 44-66.
- Harvey, D. ([1973] 1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Madrid: Ediciones Akal.
- Herrera, H. (2017). El salario en dólares en la Argentina: una evolución y una mirada sobre Latinoamérica. Recuperado del sitio de internet de Economía Política para la Argentina: <http://eppa.com.ar/el-salario-en-dolares-en-la-argentina-una-evolucion-y-una-mirada-sobre-latinoamerica/>
- Herzer, H., Pirez, P. y Rodriguez, C. (1994). Modelo teórico conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina. CEPAL. LC/R.1407. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30395/S9470926.pdf?sequence=1>
- Janoschka, M. (2003). *Nordelta-Ciudad cerrada. El análisis de un nuevo estilo de vida en el Gran Buenos Aires*. V Coloquio Internacional de Geocrítica. La vivienda urbana y la construcción del espacio social en la ciudad (pp. 1-18). Barcelona.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbana*. Bogotá: Universidad de los Andes.

- Kosik, K. (1967). *Dialéctica de la totalidad concreta*. Ciudad de México: Ed. Enlace. Grijalbo.
- Lan, D. (2011). *Territorio, industria, trabajo: división territorial del trabajo y espacio producido en la industria de la ciudad de Tandil* (Tesis doctoral, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de La Plata). Recuperada de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte430>
- Lan, D., Linares, S., Di Nucci, J. y López Pons, M. L. (2010). La lógica de la organización espacial en la ciudad de Tandil. En D. Elias et. al. (org.), *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Uberlândia e Tandil* (pp: 29-155). São Paulo: Editora Expressão Popular.
- Lan, D. y Migueltoarena, A. (2017). Aportes para el estudio de ciudades intermedias de Argentina. En F. Maturana, M. E. Beltrão Sposito, C. Bellet, C. Henríquez y F. Arenas (Eds) *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica* (pp: 16-43). Santiago de Chile: Impresión Gráfica LOM.
- Lan, D. (2018). Construcción del espacio industrial de Tandil. En D. Lan, L. Adriani y E. S. Sposito (comp.) *Reestructuración productiva e industria, en ciudades intermedias de Argentina y Brasil* (pp. 97-103). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linares, S. (2007). *Aplicación de sistemas de información geográfica al estudio de la segregación socioespacial urbana: el caso de la ciudad de Tandil*. (Tesis de Maestría Inédita). Facultad de Agronomía, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Linares, S., Di Nucci, J. y Velázquez, G. (2016). Cambios en el sistema urbano. En G. A. Velázquez (Dir.) *Geografía y calidad de vida en Argentina. Análisis espacial y departamental (2010)* (pp: 67-82). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Lindenboim, J. y Kennedy, D. (2004). *Dinámica urbana argentina. 1960 - 2001. Reconstrucción y análisis de la información necesaria*. Recuperado del sitio de internet del Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Documentos de Trabajo N° 3: <https://drive.google.com/file/d/0BxaTQnsRGEhqaVBPVVc0LWZWWRVE/view>

- Manes, R. (2016). *Trayectoria histórica del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires en el período 1956-2009* (Tesis de Maestría, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata). Recuperada de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/57632/Documento_completo_.pdf-PDFA.pdf?sequence=3
- Manzanelli, P. (21/12/2015). Los puestos de trabajo en riesgo. *Página 12*. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-288702-2015-12-21.html>
- Manzano, F. A. y Velázquez, G. Á. (2015). La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. *Geo UERJ* 1 (27), 258-282.
- Marichelar, G. (junio 2015). *Políticas habitacionales y políticas urbanas, una relación conflictiva*. Ponencia presentada en VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo. DUOT, Barcelona. Recuperado de: <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/81107>
- Marx, C. ([1859] 2008). *Contribución a la crítica de la economía política*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Maturana, F., Beltrão Sposito, M. E., Bellet, C., Henríquez, C. y Arenas, F. (2017). *Sistemas urbanos y ciudades medias en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Impresión Gráfica LOM.
- Melazzo, E. S. (2015). Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o programa minha casa minha vida em cidades médias brasileiras. En C. Bellet, E. S. Melazzo, M. E. Beltrão Sposito y J. M. Llop (Ed.) *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias/intermedias* (pp: 373-396). Presidente Prudente y Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida.
- Montoya, J. W. (2009). Globalización, dependencia y urbanización: la transformación reciente de la red de ciudades de América Latina. *Revista de Geografía Norte Grande* 44, 5-27.
- Morongiu, F. (2007). Shock policies in the agony of the Peronist state: the Rodrigazo and the Mondelliazo. *MPRA Paper*, 6338. Recuperado de: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/6338/1/MPRA_paper_6338.pdf
- Murillo, F. (2016). Ciudades primadas latinoamericanas: ¿Hacia una nueva agenda urbana de mejoramiento y prevención de asentamientos informales? *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad* 21, 137-166.
- Ortiz Flores, E. (2003). La producción social del hábitat ¿Opción marginal o estrategia transformadora? *Mundo urbano*, 21. Recuperado de:

<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2003/51-numero-21/66-3-la-produccion-social-del-habitat-opcion-marginal-o-estrategia-transformadora>

- Ostuni, F. (2007). *Del FONAVI al "Federal": transformaciones socio-urbanas y respuestas estatales. Algunas reflexiones sobre la política habitacional*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Oszlack, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES* 3 (2), 1-38.
- Oszlack, O. y O'Donnell (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Estudios CEDES* 4. Recuperado de: <http://e-tcs.org/wp-content/uploads/2017/03/Oszlak-ODonnell-1984-Estado-y-pol%C3%ADticas-estatales-en-Am%C3%A9rica-Latina-hacia-una-estrategia-de-investigaci%C3%B3n.pdf>
- Parserisas, D. (2014). Territorio usado y finanzas: entidades no bancarias y préstamos personales en la ciudad de Tandil. *Revista Universitaria de Geografía* 23, 11-39.
- Pertierra Cánepa, F. M. y Pantanetti, M. (2011). *El fideicomiso y el boom inmobiliario argentino. Documento de Trabajo N°451*. Universidad del CEMA. Recuperado de: <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/451.pdf>
- Pintos, P. (2017). Extractivismo inmobiliario y vulneración de bienes comunes en la cuenca baja del río Luján. En Ana María Vázquez Duplat (comp.) *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (págs. 23-38). Fundación Rosa Luxemburgo, CEAPI, El Colectivo: Buenos Aires.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. En *Ciudades. Gestión urbana y poder local* 28, 1-12.
- Pérez, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. *América Latina en Movimiento. La cuestión urbana hoy: entre el mercado total y el buen vivir*, 497, 3-6.
- Pérez, P. (2016). Buenos Aires: la orientación neoliberal de la urbanización metropolitana. *Sociologías* 18 (42), 90-118. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004204>
- Portillo, A (1989). *Ciudad y conflicto, un análisis de la urbanización capitalista*. Montevideo: Ediciones del Taller.
- Pradilla Cobos (1981). Desarrollo capitalista dependiente y proceso de urbanización en América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, XV (57), 73-99.

- Pradilla Cobos (1986). Los límites del concepto proceso de urbanización. *Diseño UAM* 1(4), 24-35.
- Pradilla Cobos, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cadernos Metrópole* 16 (31), 37-60.
- Quijano, A. ([1968] 2014). Dependencia, cambio social y urbanización en América Latina. En Aníbal Quijano. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Reese, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio ambiente y urbanización*, 6, 3-22.
- Reese, E. (2014). Construcción del territorio, mercado y política. La experiencia de la ley de hábitat popular en la Provincia de Buenos Aires. En D. Gargantini (comp.) *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento. Experiencias alternativas de producción socio-habitacional* (pp: 13-17). Córdoba: Asociación de Vivienda Económica.
- Reese, E. (2017). Extractivismo urbano en la Región Metropolitana de Buenos Aires: resistencia a los atropellos del mercado de suelo a la luz de la ley 14.449 de acceso justo al hábitat. En Ana María Vázquez Duplat (comp.) *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (págs. 40-48). Fundación Rosa Luxemburgo, CEAPI, El Colectivo: Buenos Aires.
- Relli, M. (2007). Revisión de la política de vivienda de la Provincia de Buenos Aires a la luz de las transformaciones de la década del '90. *Estudios Socioterritoriales, Revista de geografía*, 6, 191-216.
- Rodríguez, M. C., Di Virgilio, M. M., Procupez, V., Vio, M., Ostuni, F., Mendoza, M. y B. Morales (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: Historia con desencuentros*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rodulfo, M. (2003). *La situación habitacional y las políticas públicas*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Rodulfo, M. B. (2007). *Políticas habitacionales y producción social del hábitat en la Argentina. Encuentros, desencuentros y aprendizajes*. II Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular (pp: 1-18). Córdoba.
- Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2011). *La Política Federal de Vivienda, crecimiento sectorial vs. Debilitamiento socio-institucional*. 2º Congreso Internacional de Vivienda Social (pp: 1-15). Córdoba.

- Rojas Soriano, R. (1990). El proceso de la investigación científica. México: Editorial Trillas.
- Ruíz Olagabuénaga, J. I. (1996). Metodología de la investigación cualitativa. Serie Ciencias Sociales, Vol. 15. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deutso.
- Sabatini, F. (1990). Precios del suelo y edificación de viviendas (4 conclusiones para Santiago relevantes para políticas urbanas). *EURE*, XVI (49), 63-72.
- Saltalamacchia, H. (2005). Del proyecto al informe final: aportes para una investigación cualitativa socialmente útil. Primer tomo: sujetos, objeto y complejidad. Buenos Aires: Homero Saltalamacchia.
- Sánchez, L. (2002). FONAVI- La perspectiva del cambio. Una mirada desde el destinatario. Recuperado del sitio de internet de La Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste <http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2002/01-Sociales/S-049.pdf>
- Sánchez, L. M. y Cacopardo, F. A. (2012). Tandil y Mar del Plata dos historias, dos ciudades, dos tipos de patrimonio modesto. En *Arquitextos* 12 (144). Recuperado de: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.144/4342>
- Santos, M. (1981). Manual de Geografía Urbana. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. (1992). Espaço e método. São Paulo: Nobel.
- Santos, M. (1994a). O Retorno do Território. En Santos, M., Souza, A., y Silveira, M. L. (Org.) *Território. Globalização e Fragmentação* (pp: 15-20). São Paulo: Hucitec-ANPUR.
- Santos, M. (1994b). *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec.
- Santos, M. ([1996] 2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.
- Santos, M. (1999). Globalización y territorio: de la compartimentación a la fragmentación. En Velázquez, G. y García, M. C. (org.) *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. (pp: 13-19). Tandil: Grafikart.
- Sassone, S. (2000). Reestructuración territorial y ciudades intermedias en la Argentina. En *Ciudad y Territorio, Estudios territoriales* 32 (123), 57-92.
- Sautu, Ruth (2005). Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Lumiere.
- Silva, A. (2016). Espacios culturales en el Barrio La Estación de Tandil. Memorias y tramas en la producción de lo público de una ciudad media. En *Aura, Revista de*

- Historia y Teoría del Arte*, 4 (4), 128-149. Recuperado de: <http://www.ojs.artes.unicen.edu.ar/index.php/aura/article/view/400/349>
- Silva, A. (2018). De la "refundación de la ciudad" al "polo cultural". Imaginarios sociales de un barrio ferroviario en la provincia de Buenos Aires. En *Imagonautas*, 11, 158-177. Recuperado de: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-DeLaRefundacionDeLaCiudadAlPoloCultural-6455782.pdf>
 - Silveira, M. L. (1999a). Ciudades intermedias: trabajo global, trabajo local. En Velázquez, G. y García, M. C. (org.) *Calidad de vida urbana. Aportes para su estudio en Latinoamérica*. (pp: 47-54). Tandil: Grafikart.
 - Silveira, M. L. (1999b). Red urbana argentina y nordpatagónica: funcionamiento técnico, funcionamiento político. En *Revista geográfica venezolana*, 40, 101-117. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/24493/2/articulo40-1-5.pdf>
 - Silveira, M. L. (2003). Por una epistemología geográfica. En R. Bertoncello y A. F. Alessandri Carlos (org.), *Procesos Territoriales en Argentina y Brasil* (pp.15-26). Buenos Aires: Editora de la Universidad de Buenos Aires.
 - Silveira, M. L. (2011). Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización. *Revista Uni-Pluri/Versidad*, 11 (3), 15-34.
 - Singer, P. (1976). Urbanización, dependencia y marginalidad en América Latina. ILPES/CEPAL.
 - Smolka M. O. (1987). O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *Cuadernos IPPUR/UFRJ*, 1, 41-78.
 - Soares de França, I. (2015). O processo de verticalização urbana em cidades médias e a produção do espaço em Montes Claros/MG. En *Boletim Gaúcho de Geografia*, 42 (2), 584-610.
 - Sobarzo, O. (2006). O urbano e o rural em Henry Lefebvre. En M. E. Beltrão Sposito y A. M. Whitacker (org.) *Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural* (pp: 53-64). São Paulo: Expressão Popular.
 - Soto Villagrán, P. (2016). Repensar el hábitat urbano desde una perspectiva de género. Debates, agendas y desafíos. *Andamios, Revista de Investigación Social* 13 (32), 37-56.
 - Theodore, N., Peck, J., Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, 66, 1-12.
 - Topalov, C. ([1979] 2006). *La urbanización capitalista*. México: Editorial Edicol.

- Topalov, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madrid: Siglo XXI Editores de España S. A.
- Vapnarsky, C. y Gorojovsky, N. (1990). *El crecimiento urbano de la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, IIED-América Latina.
- Varela, O. D., & Cravino, M. C. (2008). *Mil Nombres para mil barrios. Los asentamientos y las villas como categorías de análisis y de intervención*. En: M. C. Cravino, *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires* (págs. 45-64). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Varela, O. D. y Fernández Wagner, R. (2012). *El retorno del Estado. Los Programas Federales de vivienda en el AMBA*. En M. C. Cravino (org.) *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Ediciones Ciccus y Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Velázquez, G. (1998). *Calidad de vida de la población*. En G. Velázquez, D. Lan y G. Nogar (Comp.). *Tandil a fin del milenio, una perspectiva geográfica* (págs.. 246-259). CIG-FCH-UNICEN: Tandil.
- Ventura, V. (2015). *La implementación del PRO.CRE.AR en La Plata. El caso de la Ordenanza 11094/13*. (Tesis de Licenciatura inédita). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Viale, E. (2017). *Prólogo: Extractivismo urbano*. En Ana María Vázquez Duplat (comp.) *Extractivismo urbano: debates para una construcción colectiva de las ciudades* (págs. 15-20). Fundación Rosa Luxemburgo, CEAPI, El Colectivo: Buenos Aires.
- Vieira, A. B. (2009). *Poder Público e mercado imobiliário: os promotores da exclusão social em cidades médias*. XII EGAL 2009 (p. 1-13). Montevideo, Uruguay.

FUENTES UTILIZADAS

- ABC HOY. Portal de Noticias de Tandil y la Región, Edición online (30/01/2016). *Una pantalla para tapar un delito.* Recuperado de: http://www.abchoy.com.ar/responsable/leerresponsabilidad.php?id=124738&t=una_pantalla_para_tapar_un_delito
- ABC HOY. Portal de Noticias de Tandil y la Región, Edición online (30/10/2016). *La actualidad del mercado inmobiliario en Tandil.* Recuperado de: http://www.abchoy.com.ar/leernota.php?id=132592&titulo=la_actualidad_del_mercado_inmobiliario_en_tandil
- Acta Audiencia Pública Caso Segurola (04/02/2016). Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Tandil. Recuperado de: <http://www.hcdtandil.gob.ar/download/144741/Acta%20Audiencia%20P%C3%BAblica.pdf>
- Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras (2007). *¿Usar o saquear? Breve informe sobre las Sierras más antiguas de la Argentina.*
- Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras (2011). *Fuera del espíritu: discordia entre el PDT y el proyecto de ordenanza sobre Convenios Urbanísticos.* 2 páginas.
- Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras (2012). *La lucha por la preservación de las sierras de Tandil,* 574 páginas. Recuperado de: <http://www.sierrasprotegidas.com.ar/Libroverde.pdf>
- Banco Central de la República Argentina (24/04/2017). Los créditos hipotecarios en UVAs ya suman \$ 5.000 millones. Recuperado de: http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Los_creditos_UVA_5_millones.asp
- Convenio urbanístico firmado entre el Intendente Municipal Dr. Miguel Ángel Lunghi y la Sra. Elena Segurola y otros, 3 páginas. 15 de diciembre de 2014. Recuperado de: <http://www.tandil.gov.ar/convenios/pdf/co-n8.pdf>
- Convenio urbanístico firmado entre el Intendente Municipal Dr. Miguel Ángel Lunghi y American Arqs. S. A., 3 páginas. 28 de noviembre de 2014. Recuperado de: <http://www.tandil.gov.ar/convenios/pdf/co-n6.pdf>

- Convenio urbanístico firmado entre el Intendente Municipal Dr. Miguel Ángel Lunghi y el Sr. Bértoli Oscar, 2 páginas. 10 de abril de 2014. Recuperado de: <http://www.tandil.gov.ar/convenios/pdf/co-n3.pdf>
- Decreto-Ley 8.912 de la Provincia de Buenos Aires. Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>
- Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N°902/12. Creación del Fondo Fiduciario Público denominado Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/198531/norma.htm>
- Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N°358/17. Creación del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana en el Ámbito de la Agencia de Bienes del Estado. Boletín Oficial del 23 de mayo de 2017. Recuperado de: https://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/administracion_publica_nacional/1ADM0008098875000.html
- Dirección de Estadísticas Municipal de Tandil (2017). *Indicador Municipal de la Actividad de la Construcción, 2° trimestre de 2017*. Recuperado de: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2do%20informe%20IMAC%20\(2\)%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2do%20informe%20IMAC%20(2)%20(5).pdf)
- El Eco de Tandil (30/07/2010). *Finalmente se destrabó el conflicto y hubo acuerdo con los ocupantes del barrio Smata*. p. 3.
- El Eco de Tandil, Edición online (27/05/2014). *La oposición se resiste a convalidar un convenio urbanístico por un edificio que excede su altura*. Recuperado de: <http://eleco.com.ar/interes-general/la-oposicion-se-resiste-a-convalidar-un-convenio-urbanistico-por-un-edificio-que-excede-su-altura/>
- El Eco de Tandil (18/11/2014). *Concejales se presentaron ante la Justicia por la denuncia por los terrenos de Villa Cordobita*. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/interes-general/concejales-se-presentaron-ante-la-justicia-por-la-denuncia-por-los-terrenos-de-villa-cordobita/>
- El Eco de Tandil (15/02/2015). *Desde el sector inmobiliario afirman que el mercado “continúa detenido”*. p. 7.

- El Eco de Tandil, Edición online (18/09/2015). *Preservacionistas exigen “ni una casa más sobre las sierras”*. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/interes-general/preservacioncitas-exigen-ni-una-casa-mas-sobre-las-sierras/>
- El Eco de Tandil (5/08/2017). *“El mercado está creciendo y una de las razones son los créditos hipotecarios”*, aseguró Zangari. P. 5.
- El Eco de Tandil (13/09/2017). *Consultarán a especialistas para revisar el informe de impacto ambiental sobre el proyecto en Don Bosco*. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/la-ciudad/consultaran-a-especialistas-para-revisar-el-informe-de-impacto-ambiental-sobre-el-proyecto-en-don-bosco/>
- El Eco de Tandil (27/09/2017). *La Asamblea Ciudadana sumó su visión sobre el proyecto de Don Bosco y continúa el debate*. Recuperado de: <https://www.eleco.com.ar/politica/la-asamblea-ciudadana-sumo-su-vision-sobre-el-proyecto-de-don-bosco-y-continua-el-debate/>
- El Eco de Tandil (1/07/2018). *Ante el estancamiento de la construcción, los arquitectos buscan estrategias para paliar la crisis*. P. 6.
- Facultad de Ciencias Económicas, UNCPBA (2007). *Indicadores de coyuntura económica de Tandil*, año VII, N°28. Recuperado de: http://www.usinatandil.com.ar/informesUNC/pdf/informe_28.pdf
- Facultad de Ciencias Económicas, UNCPBA (2009). *Indicadores de coyuntura económica de Tandil*, año X, N°35. Recuperado de: http://www.usinatandil.com.ar/informesUNC/pdf/informe_35.pdf
- Garrido & Asociados (18/06/2008). *Análisis sectorial de la construcción. Información general y de Tandil en particular*. Recuperado de: <https://www.garridoyasociados.com.ar/new/images/construccion.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Disponible en: <http://www.censo2010.indec.gov.ar/>.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC. *Evolución de las tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación. Total aglomerados urbanos desde 1974 en adelante*. Recuperado de: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/archivo/shempleo1.xls>

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC. Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos. Mayo de 2003. Recuperado de: https://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tmay03.pdf
- Instituto Provincial de la Vivienda (2011). Historia de la Vivienda Social en la Provincia de Buenos Aires. 20 p. Recuperado de: http://www.vivienda.mosp.gba.gov.ar/varios/historia_vivienda.pdf
- La Nación (23/11/2003). *Sierras: countries y clubes de campo, allá en lo alto*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/549714-sierras-countries-y-clubes-de-campo-alla-en-lo-alto>
- La Voz de Tandil, Portal digital de noticias (19/04/2015). *Preocupación de la Asamblea en defensa de las sierras por posible aprobación de Nuevo convenio urbanístico*. Recuperado de: <http://www.lavozdetandil.com.ar/nota-preocupacion-de-la-asamblea-en-defensa-de-las-sierras-por-posible-aprobacion-de-nuevo-convenio-urbanistico-54617.html>
- La Voz de Tandil, Portal digital de noticias (27/05/2018). *Mujeres sin Techo entregará hoy primeras 24 viviendas del barrio de Av. Estrada*. Recuperado de: <https://www.lavozdetandil.com.ar/2018/05/27/mujeres-sin-techo-entregara-hoy-primeras-24-viviendas-del-barrio-de-av.-estrada->
- Ley de Paisaje Protegido, N°14.126. Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14126.html>
- Ley de Acceso Justo al Hábitat, N°14.449. Provincia de Buenos Aires. Boletín Oficial del 7 de octubre de 2013. Recuperado de: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística (2005). *Encuesta a Operadores Inmobiliarios, Provincia de Buenos Aires, 2004-2005*. Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/EOI%202004-2005.pdf>
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística (2015). *Encuesta a Operadores Inmobiliarios 2015*. Recuperado de: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/ECONOMIA/Encuesta_prov_2015.pdf
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Estadística (2015). *Índice Provincial de la Actividad de la Construcción*. Recuperado de:

<http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/economia/construccion/encuesta-de-ventas-de-materiales-de-construccion>

- Ministerio de Economía de la Nación, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Nacional de Inversión Pública (2007). *Estudio para la construcción de indicadores de resultado que cualifiquen la eficiencia de la inversión pública mediante el recurso FONAVI de la política de vivienda*. Recuperado de: <http://gigliotti-rodrigo.com.ar/estudios/2004-2007-indicadores-fonavi.pdf>

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Económica, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica (2011) *¿Existe una “burbuja especulativa” en el sector inmobiliario argentino? (Nota Técnica N°43)*. Recuperado de: https://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/43%20NT%20Precios1%20T%2011.pdf

- Nueva Era (13/02/2013). *Preocupa el fuerte desplome en la construcción por el cepo al dólar*. Recuperado de: <http://www.nuevaera.net.com.ar/locales/nota-preocupa-el-fuerte-desplome-de-la-construccion-por-el-cepo-al-dolar-27533.html>

- Ordenanza 12.679 del Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Tandil (29/12/2011). Recuperado de: <http://www.hcdtandil.gob.ar/legislacion/Ordenanza-12679.html>

- Ordenanza 13.579 del Honorable Concejo Deliberante del Municipio de Tandil (12/09/2013). Recuperado de: <http://www.hcdtandil.gob.ar/legislacion/Ordenanza-13579.html>

- Plan de Desarrollo Territorial del Municipio de Tandil (2005). Recuperado de: <http://www.tandil.gov.ar/>

- Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadísticas, Subsecretaría de Hacienda. (2011). *Censo 2010 Provincia de Buenos Aires, Resultados definitivos por partidos*. Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/CENSO2010%20REVISION/librocenso2010.pdf>

- Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Estadísticas. (2011). *Población total y variación intercensal absoluta y relativa por partido. Años 2001-2010*. Recuperado de: <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/censo2010/censo2010resultados.html>

- Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Economía, Subsecretaría de Coordinación Económica, Dirección Provincial de Estadística. (2016). *Proyecciones de población por municipios, Provincia de Buenos Aires 2010-2015*. Recuperado de: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/images/Proyecciones_x_municipio_2010-2025.pdf
- Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires (2016). *Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios*. Recuperado de: <http://190.188.234.6/mapa/>
- Tandildiarario.com (27/10/2014). *Grave denuncia de vecinos de Villa Cordobita contra funcionarios*. Recuperado de: <https://www.tandildiarario.com/noticias/Locales/103350:3/Grave-denuncia-de-vecinos-de-Villa-Cordobita-contra-funcionarios.html>
- TECHO (2016). *Relevamiento de Asentamientos Informales 2016*. Recuperado de: http://relevamiento.techo.org.ar/downloads/informe_relevamiento_TECHO_2016.pdf

ANEXO

Listado de entrevistas realizadas y fechas

- Martillero 1: Néstor Molina (04/09/2017)
- Martillero 2: Inmobiliaria Bayerque-Paravich (23/08/2017)
- Martillero 3: Juan Zeballos (30/08/2017)
- Martillero 4: Inmobiliaria Gorostidi (09/08/2017)
- Martillero 5: Osvaldo Terni (16/08/2017)
- Martillero 6: Carlos Vulcano (23/11/2017)
- Martillero 7: Marcos Berroeta (23/08/2017)
- Martillera 8: Gabriela Álvarez (31/08/2017)
- Martillera 9: Lucía Frolik (09/08/2017)
- Martillero 10: R.P. Inmobiliaria (09/08/2017)
- Martillera 11: Carlos Visca (25/07/2017)
- Martillero 12: Carlos Rekofski (31/08/2017)
- Martillero 13: Inmobiliaria Favre (25/08/2017)
- Martillero 14: Remax Inmobiliaria (31/08/2017)
- Martillero 15: Inmobiliaria Martín Juan (04/09/2017)
- Martillero 16: Inmobiliaria Bernardo Otano Negocios Inmobiliarios (23/08/2017)
- Empresario Constructor 1: Socio de la Constructora VIVECO (30/08/2017)
- Empresario Constructor 2: Turi Zangari (16/08/2017)
- Empresario Constructor 3: Constructora Sarmiento (30/08/2017)
- Empresario Constructor 4: Constructora Bértoli (24/07/2017)
- Empresario Constructor 5: Romeo Constructora (27/07/2017)
- Empresario Constructor 6: CVI Constructora (04/09/2017)

- Concejal 1: Pablo Bossio, Bloque Frente Justicialista (21/11/2017)
- Concejal 2: Rogelio Iparraguirre, Bloque Unidad Ciudadana (21/09/2017)
- Concejal 3: Claudio Ersinger, Bloque Cambiemos (04/10/2017)
- Informante clave de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Tandil (05/07/2016)
- Investigadora Dra. Andrea Catenazzi (29/09/2017)
- Presidente de la Cooperativa Falucho: Ricardo Buquete (31/07/2017)
- Presidenta de la Asociación Civil Docentes por la Promoción Cultural y la Solidaridad: Gisela del Hoyo (06/11/2015)
- Entrevista a dos vecinas del asentamiento Darío Santillán (08/03/2016)
- Informante clave del Banco Nación (16/11/2017)
- Informante clave del Relevamiento Nacional de Barrios Populares (13/08/2018)

Entrevistas realizadas en el marco del Proyecto de Voluntariado “II Foro de Acceso al Hábitat:

- Referentes de Mujeres sin Techo: Stella Maris Cena y Mirta Piqueras (25/11/2016)
- Entrevista a tres vecinas del barrio Villa Cordobita
- Vecino de las viviendas ocupadas del barrio Plan Federal II (22/08/2016)

Relevamiento de avisos clasificados

Fotografía del suplemento semanal Inmobiliario del periódico Nueva Era, perteneciente al 10 de enero de 2000. Se visualizan los precios promedio de venta de las viviendas de acuerdo a los barrios o zonas de la ciudad de Tandil.

2/ NUEVA ERA Tandil, lunes 10 de enero de 2000

| PRECIOS DE CASAS EN VENTA (promedio) | | | |
|---|---------------------|---------------------|--------------------------|
| CASAS | 2 dorm (60 mts2) | 3 dorm (80 mts2) | 4 dorm (100-120 mts2) |
| Zona centro | 55.000/65.000 | 70.000/75.000 | 80.000/110.000 |
| Zona semicentro | 50.000/65.000 | 60.000/65.000 | 90.000/100.000 |
| Zona cerrito | 50.000/65.000 | 65.000/80.000 | 80.000/120.000 |
| Zona del Lago | 45.000/60.000 | 50.000/70.000 | 80.000/100.000 |
| Zona Parque | 50.000/55.000 | 50.000/70.000 | 80.000/100.000 |
| Zona Calvario | 55.000/60.000 | 60.000/75.000 | 80.000/100.000 |
| Zona Terminal | 40.000/45.000 | 50.000/55.000 | 60.000/70.000 |
| Zona Hospital | 25.000/35.000 | 35.000/45.000 | 50.000/60.000 |
| Zona Villa Italia | 25.000/30.000 | 35.000 | 40.000/45.000 |
| Zona Villa Laza | 25.000/30.000 | 30.000/35.000 | - |
| Zona Villa Aguirre | 20.000/23.000 | 25.000 | 30.000 |
| Zona La Rural | 16.000/20.000 | 25.000 | - |
| Zona Barrio Golf | 70.000/80.000 | 80.000 | 90.000/110.000 |
| Zona La Movediza | 15.000/18.000 | - | - |

| PRECIOS DE DEPARTAMENTOS EN VENTA (promedio) | | | | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| DEPTOS | 1 dorm (40 mts2) | 2 dorm (60 mts2) | 3 dorm (80 mts2) | 4 dorm (100 mts2) |
| Zona centro | 25.000/30.000 | 50.000/60.000 | 70.000/100.000 | 100.000/130.000 |
| Zona semicentro | 20.000/30.000 | 40.000/45.000 | 55.000/60.000 | 60.000/70.000 |
| Zona cerrito | 25.000 | 35.000/40.000 | - | - |
| Zona Del Lago | 25.000 | 25.000/35.000 | - | - |
| Zona Del Parque | 22.000 | 20.000/30.000 | - | - |
| Zona Calvario | 25.000 | 30.000/35.000 | - | - |
| Zona Villa Italia | 15.000/20.000 | 20.000/25.000 | - | - |
| Zona Villa Laza | 15.000/20.000 | 20.000/25.000 | 30.000/35.000 | - |
| Zona Terminal | 15.000 | 20.000 | 30.000 | - |
| Zona Hospital | 15.000 | 30.000 | 35.000 | - |
| Zona Estadio Mun. | 13.000 | 30.000 | 35.000 | - |

| PRECIOS LOCALES EN VENTA (promedio) | | | | |
|--|-----------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
| LOCALES | 20-30 mts con baño | 50-60 mts coc y baño | 70-80 mts coc y baño | 100-120 mts coc, baño |
| Zona centro | 35.000/45.000 | 50.000/60.000 | 60.000/75.000 | 80.000/100.000 |
| Zona semicentro | 30.000/40.000 | 40.000/60.000 | 50.000/65.000 | 60.000/70.000 |



Belgrano 958
Tel. (0223) 426655 - 0115-584038
Horario: 9 a 13 y 15 a 19.30.
Sábados 10 a 13 hs.



Serafín Vulcano
Corr. y Mart. Público - T91
Sarmiento

Fuente: Fotografía Propia, trabajo de campo año 2017.

Documento de la Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras frente a la aprobación de la ordenanza que autorizó la realización de Convenios Urbanísticos

Fuera del Espíritu: discordia entre el PDT y el proyecto de ordenanza sobre Convenios Urbanísticos.

A raíz de la controversia actual sobre la *plusvalía* a nivel local, resulta necesario y útil comparar específicamente el contenido de uno de los tres proyectos de ordenanza en estudio, el de “Proyectos y Convenios Urbanísticos”, con la letra del Plan de Desarrollo Territorial (PDT) al cual debe atenderse. Encontramos aquí al menos dos puntos importantes en los que hay discordia y que generan nuestra preocupación:

1. El peligro de desvirtuar el PDT a través de las excepciones

Mientras que el PDT (Título 3, Capítulo 3, Sección 2, III.5) denomina a los Convenios Urbanísticos como aquellos *“acuerdos celebrados entre la Municipalidad de Tandil con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de las estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones determinados en este PDT”*; el proyecto actual de Ordenanza en su Art. 6° abre la puerta para la figura de la **excepción** a dichas estrategias, objetivos, etc., al admitir *“excepciones razonablemente fundadas que sean de carácter particular en relación a cada convenio, siempre que no impliquen afectación a terceros”*.

Sabemos de la enorme presión inmobiliaria que hay sobre buena parte del faldeo serrano de Tandil. El objetivo general del PDT es el de promover el desarrollo urbano hacia el noroeste de la ciudad y restringirlo en simultáneo sobre las sierras del sur. Para garantizar esto, el proyecto de ordenanza debería taxativamente prohibir la autorización de excepciones en todo el faldeo serrano. Pero dudamos que esta sea la verdadera intención de buena parte de los funcionarios y legisladores municipales que apoyan el paquete de ordenanzas.

2. Concentrando la decisión en pocas manos.

El proyecto de Ordenanza de Convenios Urbanísticos estipula en su art. 8 la creación de una Comisión Permanente de Proyectos y Convenios Urbanísticos (CPPCU) dependiente del Departamento Ejecutivo Municipal, integrada por cinco miembros: Dos (2) representantes de la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas, uno de los cuales oficiará de Presidente, otro de la Secretaría de Gobierno, otro más de la Secretaría Legal y Técnica y el último de la Secretaría de Economía y Administración. Se prevé que dicha comisión tenga las siguientes y vitales funciones: *“Estudiar y evaluar los criterios de interpretación y aplicación de las normas urbanísticas vigentes y su integración a los procedimientos administrativos, con el fin de aunar criterios y establecer pautas de adecuación normativa en su caso”* y *“Acordar y aprobar Convenios Urbanísticos en el marco de la concreción de Proyectos Urbanísticos, acciones y autorizaciones del estado”*, entre otras.

Cada vez que algún desarrollador inmobiliario solicite una excepción para construir el/los inmueble/s sobre las sierras, bastará con que por mayoría simple de sus miembros la CPPCU elabore un dictamen y una propuesta de Convenio Urbanístico que deberá ser estudiada en un plazo no mayor a 15 días por la ya existente y más legítima Comisión Municipal de Gestión Territorial (CMGT) (Art. 11°). ¿Por qué más legítima? Porque además de ser un *“órgano de participación sectorial con el objeto de canalizar los aportes de técnicos de los sectores representativos de la ciudad”*, de acuerdo con el PDT (Título 3, Capítulo 3, Sección 2, III.11), *“deberá dictaminar sobre la oportunidad, mérito o conveniencia del convenio (urbanístico) propuesto”*, tarea para la cual **no se le estipula plazo alguno**. El PDT sí le asigna en realidad un plazo de 15 días a la Autoridad de Aplicación (las secretarías de Obras Públicas y Desarrollo Local) para que resuelva administrativamente el dictamen emitido por la CMGT. Por tanto, resulta clara la intención de concentrar en pocas manos la potestad de decidir sobre las excepciones, particularmente en la Secretaría de Obras Públicas, desvirtuando la labor de la más plural y democrática CMGT.

—Asamblea Ciudadana por la Preservación de las Sierras—

ORDENANZAS

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE TANDIL

SANCIONA CON FUERZA DE:

ORDENANZA

PROYECTOS Y CONVENIOS URBANÍSTICOS

ARTÍCULO 1º: OBJETO

La presente Ordenanza tiene como objeto regular lo establecido por el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), aprobado por Ordenanza N° 9865, en el Título 3 - Sistema de Gestión, Capítulo III - Instrumentos de Promoción y Desarrollo - Sección 2, sobre Convenios Urbanísticos.

ARTÍCULO 2º: CONCEPTOS

Entiéndase como Convenios Urbanísticos a aquellos descriptos en el punto III.5 de la Sección 2 del Capítulo III - Instrumentos de Promoción y Desarrollo del Título 3 - Sistema de Gestión, del Plan de Desarrollo Territorial aprobado por Ordenanza N° 9865, como aquellos acuerdos entre la Municipalidad de Tandil con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de las estrategias, objetivos, directrices, planes, proyectos y reglamentaciones determinados en el PDT.

Entiéndase como Proyectos Urbanísticos de Actuación a aquellos descriptos en el punto III.1 del Capítulo III del Título I, como aquellos instrumentos de actuación directa en el territorio que permiten alcanzar algunos de los objetivos especificados en el PDT, es decir que tienen un doble carácter: sirven de guía de la intervención urbanística y son orientadores de los recursos públicos de inversión. Específicamente, establecen el marco de referencia pública que orienta y regula la acción de los distintos operadores tanto públicos como privados en el ámbito territorial municipal y fijan los lineamientos básicos y las correspondientes previsiones para la formulación y coordinación de los programas y proyectos de acción, de las normas de regulación y de los instrumentos de gestión.

Para la consecución de los distintos Proyectos Urbanísticos pueden realizar uno o varios Convenios.

ARTÍCULO 3º: ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las condiciones y regulaciones incorporadas en la presente Ordenanza serán de cumplimiento obligatorio para todos los casos de urbanización, reconversión, protección y/o reforma urbana en que se aplique la figura del Convenio Urbanístico, como instrumento jurídico que formaliza los acuerdos entre entes, organismos o actores públicos y/o privados con la Municipalidad.

ARTÍCULO 4º: PRINCIPIOS

La negociación, celebración y cumplimiento de los convenios urbanísticos se regirán por los principios de transparencia y publicidad. Una vez perfeccionados, cualquier ciudadano podrá tener acceso a ellos, conforme a lo establecido en el Capítulo V - Instrumentos de participación ciudadana del Plan de Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO 5º: PERSONAS COMPRENDIDAS

Están sometidas al cumplimiento de esta Ordenanza las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, cualesquiera fuera su condición jurídica o la afectación de sus bienes.

ARTÍCULO 6º: MARCO NORMATIVO

En ningún caso podrán establecerse convenios que violen el espíritu que guía las políticas urbanas para cada sector, establecidas por el Plan de Desarrollo Territorial. Los Proyectos o Convenios Urbanísticos deben observar las normas municipales.

Cuando exista alguna modificación y/o excepción vinculada a la Zona Protegida Natural Sierras de Tandil, para su aprobación se deberá contar con la mayoría de los tres cuartos de los Concejales presentes del Honorable Concejo Deliberante.

ARTÍCULO 7º: FORMA

Los convenios se formalizarán mediante documento público, en el cual se establecerán las obligaciones de las partes y las sanciones por su incumplimiento.

ARTÍCULO 8º: PROCEDIMIENTO

La tramitación de los Convenios Urbanísticos podrá iniciarse de oficio o a petición de parte. La Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas ante cualquier pedido de un desarrollador inmobiliario, que implique un proyecto de urbanización, reconversión, protección y/o reforma urbana, solicitará a éste una propuesta preliminar donde consten las características esenciales de la intervención. Una vez presentada, procederá a elaborar un dictamen para la realización de un Convenio Urbanístico. De no resultar necesaria la realización de un Convenio, hará constar esta circunstancia en el dictamen.

La Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas elaborará un dictamen junto a una propuesta de Proyecto o Convenio Urbanístico. No obstante, se podrá requerir asesoramiento u opinión profesional de otras áreas públicas (municipales, provinciales y/o nacionales), Colegios, Universidades u Organismos Profesionales ligados a la materia.

Agregados todos los informes y estudios técnicos necesarios, se dará intervención a la Comisión Municipal de Gestión Territorial (CMGT) que deberá dictaminar sobre la oportunidad, mérito o conveniencia del Convenio propuesto. La CMGT se expedirá mediante resolución fundada con el dictamen correspondiente.

Una vez elaborado, se remitirán las actuaciones a la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas.

Cumplido este paso, la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas remitirá los dictámenes y el Proyecto o Convenio Urbanístico al Honorable Concejo Deliberante, para su conocimiento y consideración. Deberá remitirse el material completo, incluyéndose la documentación gráfica y/o cartográfica para que pueda ser analizado.

ARTÍCULO 9º: REGLAMENTACIÓN

El Departamento Ejecutivo, a través del o de las áreas correspondientes, reglamentará las características de la documentación definitiva que deberá elaborar el desarrollador inmobiliario o cualquier particular interesado, para que su proyecto sea analizado.

El Departamento Ejecutivo establecerá el procedimiento pertinente a seguir por las partes para la instrumentación de los acuerdos que permitan formalizar los Convenios Urbanísticos.

ARTÍCULO 10º: PUBLICACIÓN

Los Proyectos y Convenios Urbanísticos enviados por el Ejecutivo Municipal para su tratamiento legislativo, así como el texto de la Ordenanza definitiva aprobada por el Honorable Concejo Deliberante, deberán ser publicados en la página de internet de la Municipalidad.

ARTÍCULO 11º: Regístrese, dése al Libro de Actas y comuníquese al Departamento Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE TANDIL A LOS VEINTINUEVE DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DE DOS MIL ONCE.

Registrada bajo el N° 12679

Asunto N° 922/11 Expte. N° 4627/11

Diego A. Palavecino, Secretario del H.C.D.

Dr. Juan P. Frolik, Presidente del H.C.D.

REF: Asunto N° 922/11 Expte. N° 4627/11

EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE TANDIL

SANCIONA CON FUERZA DE:

ORDENANZA

ARTÍCULO 1º: Autorízase al Departamento Ejecutivo a realizar una convocatoria e inscripción de Organizaciones No Gubernamentales que se encuentren interesadas en la adquisición de tierras para la construcción de viviendas para sus asociados en el marco del Programa "Plan Familia Propietaria" cuya Autoridad de Aplicación es la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 2º: La inscripción se realizará en la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Tandil, Área Viviendas, sita en calle Arana esquina 4 de Abril, por el término de TREINTA (30) días a partir de la promulgación de la presente.

ARTÍCULO 3º: Podrán inscribirse todas aquellas entidades sin fines de lucro que cuenten con Personería Jurídica vigente con una antigüedad no menor a UN (1) año desde su otorgamiento. Dichas entidades deberán acreditar un trabajo continuo en la Comunidad no menor a TRES (3) años contados a partir de la promulgación de la presente Ordenanza.

ARTÍCULO 4º: Dentro de un plazo no mayor de CIENTO VEINTE (120) días a partir del cierre de inscripción deberán presentar una memoria técnica del proyecto de viviendas a construir con la firma de profesional responsable y acreditar capacidad económica, financiera y operativa para el emprendimiento. El proyecto deberá contemplar un plazo máximo de construcción de TREINTA (30) meses y el tipo de vivienda deberá seguir como mínimo el prototipo determinado para las viviendas del Programa Federal de Viviendas. En función de la disposición de los lotes que se ofrecen, el proyecto que presente cada Organización deberá contemplar la construcción de bloques de DOCE (12) viviendas o sus múltiplos.

ARTÍCULO 5º: El Departamento Ejecutivo evaluará cada una de las propuestas aceptando o no las mismas en función de lo prescripto en el Artículo 4º. En caso que la cantidad de viviendas totales a construir entre todas las Organizaciones que cumplan

con las condiciones señaladas en los dos artículos precedentes, supere la cantidad de lotes disponibles, el Departamento Ejecutivo podrá, o bien reducir la cantidad de lotes a pre-adjudicar a cada Organización, o bien realizar un sorteo entre ellas a fin de determinar quiénes serán las beneficiarias.

ARTÍCULO 6º: Una vez determinadas las Organizaciones beneficiadas y los lotes pre-adjudicados a cada una de ellas, la Municipalidad entregará la tenencia precaria de la tierra, comprometiéndose cada Organización a la custodia de las mismas mediante el cercado correspondiente y ejecutando asimismo todas aquellas medidas que consideren conducentes a tal fin, lo cual deberán realizar en un plazo de SESENTA (60) días. Correrá por cuenta de cada Organización el amojonamiento de las parcelas y la limpieza y nivelación de las mismas.

ARTÍCULO 7º: Cumplido por las Organizaciones beneficiadas lo previsto en el artículo 6º, la Municipalidad de Tandil procederá a ejecutar la apertura de calles y tendido del alumbrado público, corriendo a cargo de cada una de las Organizaciones los gastos prorrateados entre ellas de los demás servicios públicos necesarios como agua corriente, cloacas, gas, etc.-

ARTÍCULO 8º: La Municipalidad de Tandil gestionará a través de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires la generación de las parcelas conforme el proyecto de subdivisión del plano confeccionado por la Agrimensora Paula G. Molina y/o el Agrimensor Juan Carlos Bocchicchio, ante el Catastro Provincial y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 9º: Obtenida la identificación catastral de cada una de las parcelas que se generen conforme al plano de subdivisión mencionado en el Artículo 8º, se gestionará ante la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires la adjudicación a favor de cada una de las personas beneficiarias que cada una de las Organizaciones designe.

ARTÍCULO 10º: La escritura traslativa de dominio a favor de las personas beneficiarias se otorgará una vez inscripto el plano de subdivisión en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia.

ARTÍCULO 11º: Las personas que serán beneficiarias de los lotes serán designadas por cada una de las Organizaciones No Gubernamentales y deberán cumplir con los requisitos reglamentados por la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires para la adjudicación de lotes del Plan Familia Propietaria acreditando residencia en la ciudad de Tandil como mínimo de CINCO (5) años. La propuesta de designación deberá comunicarse al Departamento Ejecutivo y ser elevadas para su aprobación por Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante.

ARTÍCULO 12º: Para el caso que alguna de las personas beneficiarias no fuese aceptada por la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda por no cumplir con los requisitos para acceder al "Programa Plan Familia Propietaria", la Organización correspondiente deberá designar un reemplazante que cumpla con los requisitos respectivos.

ARTÍCULO 13º: Cada una de las personas que resulte beneficiara con la adjudicación de un terreno abonará el mismo a la Municipalidad de Tandil una vez que tome posesión de la vivienda. El precio a abonar será de VEINTICUATRO (24) cuotas que resultarán de calcular al momento del efectivo pago un equivalente al VEINTE POR CIENTO (20%) de un salario básico de la categoría inicial del escalafón administrativo del Personal Municipal.

ARTÍCULO 14º: En el caso que alguna de las Organizaciones no cumpla en tiempo y forma con las obligaciones comprometidas según lo dispuesto en la presente Ordenanza, se retrotraerá la tenencia precaria otorgada y el Municipio dispondrá nuevamente de las tierras pre-adjudicadas.

ARTÍCULO 15º: Regístrese, dése al Libro de Actas y comuníquese al Departamento Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE TANDIL A LOS DOCE DIAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL TRECE.

Registrada bajo el N° 13579

Asunto N° 612/12

Nota N° 8876/13

Diego A. Palavecino, Secretario del H.C.D.

Dr. Juan P. Frolik, Presidente del H.C.D.

2013 - Año del trigésimo aniversario de la recuperación de la Democracia y la vigencia de los Derechos Humanos

REF: Asunto N° 612/12 Nota N° 8876/13

ENTREVISTAS SELECCIONADAS

Entrevista a la Dra. Andrea Catenazzi

Fecha: 29/09/2017.

Entrevistador: En primer lugar quería preguntarte cómo caracterizás al proceso de urbanización que se genera luego de la salida de la convertibilidad y de la crisis del año 2001 ¿Pensás que se produce una ruptura con lo que venía sucediendo en la década de los 90 o crees que hay una continuidad?

Andrea Catenazzi: Yo creo que es evidente que podemos identificar diferencias, fuertes diferencias con el período anterior. Me parece que conforme pasan los años, uno puede entender más o darle cierta profundidad a esas diferencias y también ver algunos otros claros-oscuros. Creo que los datos del próximo censo también nos van a permitir comprender un poco el panorama más general de qué es lo que sucedió en esta etapa. Yo creo que...nosotros hicimos un trabajo para Hábitat III, en el que analizamos el período de 1996-2016, esos veinte años. Está en un libro de Café de las ciudades, “Hábitat en deuda” se llama y hay varios países, nosotros hicimos el de Argentina y teníamos ejes comparativos, para que pueda servir para la lectura del resto de los países. Y bueno, ahí estuvo presente todo el tiempo esto, nosotros tomamos como punto de partida que estábamos identificando tres momentos, que eran el del 96 hasta el 2003-2004, desde el 2003-2004 hasta 2015 y después del 2015 otro período. Ese era nuestro punto de partida, sobre todo por políticas más generales desde el punto de vista económico y por el lugar que tuvieron también los temas de vivienda y de planificación urbana en esos períodos. Entonces, está, como te decía, desagregado por ejes y si bien hubo un mayor financiamiento, también es cierto que estamos en un período inflacionario que hizo que ese financiamiento no llegara a las metas...estoy hablando de políticas de vivienda, si bien en políticas de vivienda hubo un fuerte financiamiento desde el gobierno central hacia los Programas Federales de Vivienda, esos programas con el tiempo, especialmente desde el año 2008, junto con el período inflacionario, empezaron a disminuir la cantidad de viviendas que se podían hacer a pesar de ese financiamiento. Ese análisis está hecho a partir de los datos que el propio Consejo Nacional de Viviendas generó, entonces hay un trabajo que lo hizo Teresa Boselli y María Rodulfo, que muestra a partir de esos datos que si bien hubo un crecimiento, ese

crecimiento no fue exponencial como aparece en algunos trabajos. Me parece que es un punto, que hay que analizar eso que pasó, porque lo cierto es que más allá de las políticas, de los discursos públicos, el tema de vivienda tuvo un lugar de mucha centralidad, pero cuando mirás los números del censo tampoco es evidente que a partir de 2003 haya habido una disminución del déficit habitacional, entonces uno trata de explicarse por qué no hubo una disminución. En ese mismo período, uno lo que ve es que aumentaron mucho más los hogares que la población, eso significa que los hogares son hogares más chicos pero que demandan más vivienda y lo otro que aumentó es el hacinamiento por hogares, es decir, mayor proporción de viviendas que tienen más de un hogar, que esa es una de las variables que se utilizan para demostrar el déficit cualitativo. Entonces, vos tenés hay un porcentaje de viviendas deficitarias que mantienen su magnitud pero que uno lo puede explicar por el aumento de los hogares, se hicieron más viviendas pero aumentó más la cantidad de hogares durante este período. Otra explicación tiene que ver con el tema de las viviendas vacías, que puede ser otra de las puntas que nosotros empezamos a tratar de abordar para explicar qué es lo que pasó en ese período, donde desde el punto de vista del modelo económico, de la reactivación de la economía, del consumo... hay indicadores muy claros para mostrar esos cambios y por qué en el tema de la vivienda, por lo menos de la manera en la que nosotros hemos venido midiendo el déficit, no está dando cuenta de un cambio, por lo menos no un cambio sustantivo. Me parece que es un llamado de atención para mirar los números y las explicaciones de lo que pasó en este período con un poco más de profundidad. Por eso cuando vos me preguntás cómo lo caracterizarías o que opino de esa caracterización, opino que habiendo pasado ya unos años conviene volver a mirar este período críticamente, tal vez ahora tenemos otra serie de estadísticas que nos permiten hacer esa... no estoy hablando con esto de que sería una continuidad, pero los cambios que nosotros mencionamos no tienen un reflejo cuantitativo de la misma magnitud de lo que nosotros planteamos o afirmamos en algunas consideraciones más generales. Entonces, yo digo “¡A ver! Detengámonos un minuto, pongamos nuestra cabeza de investigadores para interpretar lo que pasó y vos estás haciendo la misma caracterización para Tandil, por eso es que vale la pena mirar más atentos que es lo que estamos queriendo decir. Yo participé a partir de este trabajo de una serie de encuentros discutiendo con otros y no... el encuentro tenía cierta resistencia a discutir ese tema y me parece que la actualidad nos obliga todavía más a discutir ese punto ¿Qué pasó? Y sin duda también otras políticas ¿Qué pasó con la política ambiental y la expansión de la

frontera de la soja? ¿No produjo eso también un tipo de demanda hacia las ciudades? Bueno, no solamente por la tecnificación sino porque la frontera se iba corriendo e iba desplazando a quienes vivían en la zona rural... ¿No estamos viendo también parte de ese proceso? Que caracteriza a ese período del ciclo kirchnerista, con las consecuencias ambientales pero también con las consecuencias territoriales, desde el punto de vista del tipo de configuración rural que tiene la extensión de la soja y qué tipo de campo es, qué tipo de ruralización supone...

Entrevistador: Una relación urbano-rural que también hay que analizar...

Andrea Catenazzi: Claro y aparte por ahí tenemos que explicarlo con otras miradas. A diferencia del tema de la política de vivienda, yo creo que desde el punto de vista de la planificación territorial, hubo un intento a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de tomar la herramienta de la planificación y ver cómo podrían integrarse las distintas obras públicas. Hubo un intento que no logró permear la organización presupuestaria, que sigue organizada... transporte, por un lado, lo hídrico, por lo otro... no logró permear eso, pero hubo un intento en el período, donde empezó a producirse materiales a nivel nacional sobre procesos territoriales que hasta ese momento no había y me parece que eso empezó incipientemente a institucionalizar la importancia de la herramienta de la planificación territorial. En el tema de la vivienda, un cambio que hubo fue esto de las soluciones habitacionales, que ya no se habló tanto de unidad de vivienda sino de soluciones habitacionales y eso incluyó, muchas veces, la ampliación de viviendas, la refacción... eso era una demanda, nosotros veníamos trabajando en esos temas, la importancia de apuntar solamente a viviendas terminadas sino también en una forma de disminuir el déficit cualitativo. En ese sentido, este fue un cambio que, por un lado, atiende a esta problemática, por otro lado, podría ser una explicación del porqué del resultado cuantitativo, si bien uno está acordando con que se diversifiquen las alternativas de acceso al hábitat, puede ser que también haya dado a confusión el número, porque cuando vos vas al censo algunas viviendas siguen manteniendo algunos rasgos deficitarios. El otro tema que se mantiene y que tampoco hubo demasiados cambios es la regulación del precio del suelo, la regulación de la producción de la tierra urbana, ese fue un tema en que las innovaciones las podemos registrar a nivel local, algunos municipios tienen experiencias innovadoras y probablemente no haya un buen registro de esas experiencias a nivel nacional y por eso pierdan visibilidad, pero como política a nivel nacional del período no podemos mencionar que haya habido algún

cambio en el sentido de tomar este tema en la agenda, más bien lo contrario, Pro.Cre.Ar muestra flagrantemente que es un tema que se lo miró con un solo ojo, que se lo miró de costado, o no sé cómo decirlo, pero no se tuvo en cuenta.

Entrevistador: Muchos análisis que se hacen sobre la implementación tanto del Plan Federal como del Pro.Cre.Ar mencionan que en realidad fueron políticas que surgieron con la intención de colaborar en la reactivación económica, o como una política contracíclica en el caso del Pro.Cre.Ar., que además se interesaba por la creación de puestos de trabajo, pero que se descuidó el aspecto más integral de lo que tenía que ver con una política habitacional y por eso se observaron los fenómenos especulativos ¿Coincidís con esa lectura?

Andrea Catenazzi: Yo creo que, en primer lugar, la política de vivienda es una política de reactivación de la economía y eso es un componente de la política. Decir que no se miró eso otro me resulta una explicación condescendiente, es así, ya tenemos mucho recorrido para saber que las consecuencias iban a ser éstas. Está bien que se la haya considerado como un elemento de reactivación de la economía porque ese impacto existe, ahora que sólo se haya mirado eso, yo creo que no se puede decir que no se tuvo en cuenta, o sea, se tuvo en cuenta y se consideró que todavía no estaban las condiciones dadas para algo en ese sentido. Entonces cuando nosotros lo caracterizamos como un período diferente, me parece que hay que hacerlo, es un período diferente al anterior, porque en la agenda de gobierno este tema estuvo muy presente, me parece que es ineludible que interpretemos porqué en otros campos hubieron cambios muy sustantivos, pienso en la Asignación Universal por Hijo, en políticas sociales, en políticas de seguridad social... y porqué en políticas urbanas y de vivienda, si bien hubo cambios y se incluyeron estas políticas en la agenda, porqué estas políticas no llegaron a producir una innovación del rango que estamos hablando como el de la Asignación Universal por Hijo, o el tema de la nacionalización del ANSES y todo eso, bueno acá hubo una fuerte centralización. Desde el punto de vista del financiamiento, antes el financiamiento por el FONAVI era mucho mayor, no me acuerdo exacto pero el FONAVI era el 70 y el resto el 30% y con los Federales pasó a ser 20 el FONAVI, un 70 los Federales y un 10, o sea ahí se concentró mucho en los Programas Federales que tenían un tipo de asignación que muchas veces iba directo a los municipios, o directo a las organizaciones intermedias y, de alguna manera, debilitó la forma de asignación del financiamiento del FONAVI, donde las provincias intermediaban, la asignación del

financiamiento de vivienda a partir del Programa Federal tuvo una centralización mucho mayor.

Entrevistador: En lo que respecta a la integración urbana de los barrios realizados por medio del Plan Federal ¿También observaron los mismos problemas que se habían generado con los barrios del FONAVI?

Andrea Catenazzi: Y ahí yo creo que hay una gran diversidad en función de los municipios, por ejemplo ayer comentábamos el caso de Morón, que fue un municipio que... no estoy hablando de los planes federales de viviendas nuevas, pero ellos usaron el programa de urbanización de asentamientos y lo utilizaron para armar un barrio cerca del barrio Carlos Gardel, que era una villa y todo el esfuerzo estuvo puesto en formas de integración urbana. Otros municipios cercanos a nosotros, como José C. Paz, tuvieron una estrategia de que se localicen una gran cantidad de viviendas en su municipio, pero con poca preocupación acerca de qué tipo de ciudad estaba construyendo. Yo creo que ahí, la experiencia del municipio, el lugar que el municipio le otorgó a los financiamientos que venían del nivel nacional son muy importantes, por eso para mí el nivel local es central porque el que tiene un proyecto propio puede combinar los financiamientos y el que no probablemente obtenga como resultado estos fragmentos que corresponden a las distintas asignaciones.

Entrevistador: ¿Observaron también conflictividad por el tema de las ocupaciones de obras que estaban paralizadas?

Andrea Catenazzi: Sí, hubo conflictividad, pero fueron un tipo de conflictividad en el marco de otras conflictividades tomas, sí aparece que cuando hay tomas de este tipo y cuando interviene la fuerza de seguridad, porque en general siempre las desaloja la policía, hay situaciones de mucha violencia y conflicto de pobres contra pobres. Y sí, claro que ha habido situaciones de desalojo.

Entrevistador: En general en Tandil las ocupaciones se generaron a raíz de que las obras estaban paralizadas y los vecinos vieron que tal vez esa era una opción...

Andrea Catenazzi: Sí, en general están asociadas a eso, porque cuando se para la obra ya aparecen con casas abandonadas y desprotegidas. Pero sí, hubo, e incluso a veces también con el Pro.Cre.Ar, con algunos avances del Pro.Cre.Ar. Pero lo que nosotros

observábamos era un proceso de criminalización de todo eso: el desorden, el caos... cada vez estos temas estaban asociados no a la falta de vivienda sino al caos y a la necesidad de tener mayor seguridad en el territorio y tener más efectivos, más policías, más desplazamiento de la agenda de vivienda y acceso al hábitat a la agenda de seguridad. Por ejemplo, el caso del Parque Indoamericano, que fue un hito en este proceso de ocupación y de desalojos.

Entrevistador: Otro tema importante es la implementación de la Ley de Acceso Justo al Hábitat ¿Qué balance haces de la aplicación de la ley hasta el momento y qué herramientas se pudieron aprovechar o utilizar más?

Andrea Catenazzi: Hay un trabajo de Ana Pastor, que es de Madre Tierra y estuvo de coordinadora de Madre Tierra durante el proceso de sanción de la Ley y tuvo una participación muy activa en todo el proceso pero además ya venía trabajando desde muchos años antes. Creo que no es posible considerar si se consiguió todo, en esos términos, porque en realidad fue algo que se fue construyendo entre todos, durante la trayectoria de las organizaciones y desde las organizaciones ella cuenta que durante muchos años, desde el inicio, sus demandas estuvieron centradas en mejorar el acceso a la vivienda, conseguir más recursos, conseguir algún terreno para poder construir lotes con servicios, que es lo que ellos fundamentalmente venían trabajando, a través de microcréditos, donde las distintas mesas de negociación que tenían con diferentes funcionarios públicos tenían que ver con obtener financiamiento o tierras para poder armar esas alternativas y que la discusión era que la 8912 tenía ciertos estándares que hacía más difícil, o casi prácticamente inaccesible, la posibilidad de acceder a una vivienda bien localizada por parte de los sectores de más bajos recursos. Fue algo que, en realidad, ellos fueron incorporando, porque las distintas organizaciones barriales, o ellos, las ONGs y varias otras que forman parte del FOTIVBA, empezaron, entre otras cosas, a tomar cursos, ellos destacan la figura de Eduardo Reese y otros, que en algún momento lograron estar en algún lugar dentro la Provincia y que abren la posibilidad a un diálogo más amplio. Y cursos en la Universidad sobre el tema del acceso al suelo y donde el tema del acceso al suelo y la importancia de la normativa para facilitar o no el acceso al suelo, empieza a ser algo que se incorpora y que tiene centralidad pero que también para hablar con las organizaciones barriales no es evidente, no es tan fácil. Entonces ella coloca un tema muy importante que es la relevancia que tienen, por un lado, esas normativas, pero la dificultad también en traducir la potencialidad, discutir

esos instrumentos para las organizaciones, que tienen quizá la necesidad más inmediata y más visible como la de querer tener un techo, querer tener agua, querer tener una calle mejor. Ahora, al mismo tiempo, otras políticas de ese período, que mejoraron las posibilidades de tener changas que y permitieron que mucha gente no estuvieran pensando si llegaban a comer algo durante el día o no, también daba la posibilidad de ampliar la agenda del hábitat. En realidad, en los noventa estaban discutiendo el tema del hambre, ahora ya no discutían eso porque a partir una serie de conversaciones que habían tenido con la gente del Plan Federal ellos habían logrado que parte de los programas de urbanización de villas pudieran tener a las organizaciones como sujetos de financiamiento, entonces tenían ciertas respuestas para esas demandas y eso permitió sumar a otros actores, ampliar la red de hábitat, ya no eran solamente las ONGs y las organizaciones barriales sino sumar universidades, ellos mencionan mucho a la Universidad de Quilmes, aparte de la nuestra de General Sarmiento, pero también concejales, diputados nacionales, que les empezaron a dar un lugar importante y se armó la Red de Hábitat Argentina y, como esa red sale del ámbito legislativo, las propuestas de leyes empiezan a ser algo que se discute, entonces se suma también el tema de alquileres... otros temas que tienen como propuestas cambiar algunas leyes. Y con eso comienza a armarse un primer borrador de la Ley que se llamaba de “Hábitat Popular”, pero que después se fue cambiando y adoptó el nombre de “Acceso Justo al Hábitat” y se intentó que los instrumentos tuvieran una visión de conjunto de la ciudad, con esto que hablamos de la redistribución de la renta urbana, pero que también sistematizara, de alguna forma, la experiencia de tantos años sobre la producción social del hábitat. Y si bien, en un momento, se pretendía que reemplazara a la ley 8912, en un planteo mucho más integrador, eso no fue posible y entonces se empezó a proponer algo más complementario, entre la 8912, la modificación de algunos artículos y tomar otros temas que esa ley no tenía en cuenta. Pero bueno, todo el proceso, con la participación muy activa de muchas organizaciones fue realmente muy interesante, creo que también estaba presente en ese momento cómo habían sido los debates sobre la Ley de Medios, donde había habido también mucha participación. Entonces, bueno... esto también apareció y... después se iba cambiando, se iba modificando, después lo agarraba más la gente de derecho administrativo y también la modificaba porque tenía que tener un lenguaje que fuera acorde a eso y, después, la posibilidad de aprobación tuvo que ver con las dinámicas internas de los partidos políticos, en general, del Frente Para la Victoria, en particular, y tener un proyecto para que en algún momento alguno de los

diputados jugara ese proyecto como una forma de negociación política. Es eso, hubo un momento de muchísimo trabajo colectivo, de reuniones de un lado y del otro y otro momento que eran reuniones con tal diputado que llamaba porque ya había que hacerlo, que había que tenerlo listo, que había que cambiarlo, que no aceptaban tales cambios y, bueno, fue una discusión pero ya en otro ámbito y también con otros interlocutores, al mismo tiempo, presionar al frente de la legislatura a través de modificaciones para que no la dejen caer. Y hoy estamos en otra etapa porque se aprobó pero eso no significa que se implemente, que los equipos municipales estén dispuestos a modificar prácticas que ya tienen de muchos años. Bueno, un poco ese sería el proceso.

Entrevistador: ¿Hay algunas herramientas que propone la Ley que hayan sido más utilizadas?

Andrea Catenazzi: Y lo que más se utilizó fueron los microcréditos con los impuestos al baldío, se armó un fondo, ese fondo se distribuyó, con la forma de microcréditos, no de la manera en la que el Consejo Provincial hubiera deseado, pero bueno, nosotros hicimos un relevamiento para ver a qué se habían destinado y estaban para asfaltar una calle... no era... cuando pensábamos en microcréditos pensábamos en otro tipo de obras de urbanización. Y después hubo varios intentos de hacer ajustes de tierras, ajustes de distintos propietarios para que hagan una urbanización ya no de lote por lote sino en una parcela más grande, en general esos son procesos largos que algunos se sostienen pero algunos otros no, porque requiere una capacidad de gestión asociada que no necesariamente está instalada en cada una de las partes. En muchos lugares lo que más avanzó fueron los instrumentos que estaban más asociados a lo que es la regularización urbana, como una ley de regularización, incluso en el Municipio de Malvinas Argentinas, que está cerca de nuestra Universidad, tiene una Secretaría de Obras Públicas que maneja el código y otra que maneja la regularización y los instrumentos de esta Ley. Es muy difícil tener el panorama total, nos falta sumar todavía más miradas con respecto a lo que está pasando.

Entrevistador: Y si miramos específicamente la producción de viviendas desde el mercado inmobiliario ¿Qué diferencias observás en este período? En relación a los tipo de inmuebles que se producen, los sectores sociales a los que van destinados, etc.

Andrea Catenazzi: No trabajo el tema específicamente, pero en ese diagnóstico que contaba de Argentina Urbana de la Secretaría de Planificación, ellos analizaban que el mercado, sobre todo, siguió armando estos barrios...los barrios cerrados disminuyeron la cantidad de hectáreas destinadas a los clubes de campo, que eran mucho más grandes y tenían que estar en zonas rurales y se hicieron estos barrios cerrados ya en zonas más urbanizables... pero eso es anterior a este período. Pero para mí lo que hubo es una consolidación de esa imagen, de esos paisajes urbanos, o los condominios, ahora aparecen mucho los condominios, que son de mayor densidad en ese sentido, desde el punto de vista de la sustentabilidad de la urbanización es mejor, pero siguen manteniendo esta idea de un muro perimetral y esas formas de urbanizaciones cerradas creo que sofisticaron sus herramientas, no necesariamente el discurso ahora es “Yo quiero estar aislado”, no es ese el discurso, al contrario, el discurso es que las urbanizaciones cerradas son la manera de garantizar la seguridad a los que habitan ahí adentro. Yo creo que el mercado se dirige a estos... no sólo ya a los clubes de campo y a los barrios cerrados sino también a estos condominios, que siguen siendo formas de urbanizaciones cerradas...

Entrevistador: ¿Tal vez más para clase media?

Andrea catenazzi: Más para clase media, amplían, en ese sentido, las familias o los hogares a los que están destinados. Eso produce el encarecimiento del precio por metro cuadrado, incluso, en la actualidad, que hay mucha cantidad de créditos hipotecarios, también aumentó el precio del suelo en los últimos meses... del suelo y de los departamentos. Lo otro que hizo el mercado es...creció mucho la oferta de monoambientes, monoambientes y amenities, cada vez el lugar privado que comprás es más chiquito, entre 35 y 42 metros cuadrados, pero lo que te ofrecen es que tenés una pileta o una parrilla, de uso común. Ese producto es algo que creció mucho, probablemente en respuesta a los hogares más chicos. Lo otro que creció mucho en este período es el alquiler, en parte por la dificultad de acceder a la vivienda propia, el mercado no tiene respuesta para familias de clase media y media-baja, no hay posibilidades. En la primera parte del período, el excedente de la soja fue mucho a la inversión inmobiliaria, los pequeños pueblos como Sunchales, un pueblo de 30.000 habitantes, no son especuladores, son familias que no saben qué hacer y dicen “Bueno, voy a invertir en mi ciudad”.

Entrevistador: Con respecto a las villas y asentamientos ¿Vieron más posibilidades de integración al resto de la ciudad en este período?

Andrea Catenazzi: Sí, hubo políticas que pensaron permanentemente la reurbanización de estos lugares, el tema del desalojo no estaba considerado, incluso en situaciones de riesgo de inundación era un tema muy polémico, en el sentido de que lo más importante era poder garantizar la reurbanización de los lugares y hubo sí un fuerte impulso a generar, incluso dentro de los Planes Federales, una serie de programas especialmente destinados a la reurbanización de villas. Incluso, hubo programas específicos, como “Urbanización de villas para la cuenca Reconquista”, que implicaban un financiamiento especialmente para relocalizar a todos los que estaban... sí, incluso a nivel provincial, la Provincia de Buenos Aires y a nivel nacional. Sí, hubo un cambio, un reconocimiento social a que esas urbanizaciones existían y que había que hacer algo.

Entrevistador: Si bien apenas van dos años de este nuevo gobierno quería preguntarte si observás algunas tendencias específicas de este nuevo período en el proceso de urbanización, que se produzcan a raíz de las políticas implementadas desde fines de 2015 ¿O todavía es muy reciente para pensar en eso?

Andrea Catenazzi: Yo creo que hay una tendencia nueva en darle una mayor relevancia a la financierización de la política de vivienda, los créditos hipotecarios que comentábamos es la principal política. Eso tiende a un modelo de política que se parece más a la experiencia chilena que es fundarse en el ahorro, el subsidio al crédito y al ahorro. Tiene como sujeto, fundamentalmente, a la familia o al hogar que va a acceder al crédito y su solución es una solución particular. Para mí el crédito hipotecario es una opción que hay que tener en cuenta, pero el tema es si la financierización de la política de vivienda es la única salida ¡Bueno, eso es un cambio! Porque está más asociado a la trayectoria individual y eso nos lleva a la meritocracia y te vas de la noción de derecho ¿No? Tiene vivienda el que puede ahorrar, el que hace las cosas como corresponde y entonces obtiene un crédito, si sigue haciendo las cosas bien va a poder obtener una vivienda. Más asociada al esfuerzo personal que a la idea de derecho. Puede ser que eso caricature un poco la situación, pero desplazar la noción de derecho me parece que es un tema muy importante, central, desde el punto de vista de los valores, de la representación, porque yo creo que la discusión que hoy tenemos es ésta, de “¿Por qué le dan a ellos y por qué no me dan a mí?” Esta respuesta se ancla en esas discusiones, en

esos planteos, entonces va dejando a los pobres a su propia suerte o a acciones de caridad que se distancian más y más de la noción de derecho. Eso es algo necesario que nosotros podamos analizar, que por ahí cuantitativamente todavía no logramos ver ese impacto, porque aparte tenemos todavía dificultades para interpretar, en términos de números, que fue lo que pasó en la década pasada. Ese es un cambio, es un cambio de época. Es un cambio que discute no solamente la prioridad que se le asignan a las políticas de vivienda sino al sentido que se le da a la política de vivienda en términos de derecho a la ciudad y derecho al hábitat digno, que son planteos que están muy presentes en las organizaciones internacionales, en donde esto aparece como el paradigma en el que estamos hoy y, sin embargo, bueno, el gobierno está de manera muy clara distanciándose. Pero no se distancia solo, se distancia con un sentido común que acompaña con esta idea del esfuerzo propio, del esfuerzo personal, que no hay que regalarle nada a nadie. Entonces, sí, es un cambio muy fuerte. En términos de planificación, creo que ahí tampoco está demasiado claro, qué lugar tiene la planificación territorial, ellos hablan mucho de indicadores, todo hay que hacerlo con indicadores, todo tiene que ser medible.

Entrevistador: Y territorialmente se tendería a una mayor segregación...

Andrea Catenazzi: Sí, no hay un interés por pensar... pero creo que no hay un discurso muy planificador, creo que tampoco van a decir "No, no hay que planificar"...

Entrevistador: Uno podría deducir que eso va a conducir a una ciudad más desigual...

Andrea Catenazzi: Sí, va a conducir a una aceptación de esa ciudad desigual, hay una aceptación por parte de la gente de que las posibilidades de dar respuestas son diferentes para cada uno y, bueno, en aquellos casos en donde se necesite especialmente, porque son especialmente pobres, bueno, sí se les dará ayuda, más desde el lado de las políticas sociales, que desde el lado de asegurarle derechos, políticas sociales que no discutan lo estructural, que va a palear algunos efectos secundarios. Ese es el cambio, un cambio que es también de sentido común, que prende bien, hay que volver a discutir esos temas, que cuestiones que parecían saldadas. A mí me deja un poco perpleja.

Entrevistas a Pablo Bossio, Concejal del Bloque Frente Justicialista.

Fecha: 21/11/2017.

Entrevistador: ¿Qué evaluación hacés de la situación de la vivienda en los últimos quince años en Tandil?

Pablo Bossio: Yo me puedo referir o, tal vez puntualizar en el período de los últimos cuatro o cinco años, que es el tiempo en el que estuve más relacionado, vinculado y pensando las políticas públicas a diseñar, en pos de generar, en principio, políticas de generación de suelo urbano ¿Por qué los últimos cinco años? Porque tal vez son los años en los cuales uno trabajó en materia de propuestas, trabajó en diagnósticos, con mayor nivel de rigurosidad. El análisis que hago es que hoy una política de acceso a la vivienda desde el Municipio debe ser abordada, primero, con la necesidad de generación de una política de suelo urbano, si no hay una política de generación de suelo urbano no va a haber nunca una política de acceso a la vivienda integral. Y esa política de acceso a la vivienda tiene que estar acompañada por herramientas de crédito, en este caso créditos hipotecarios, que permitan el desarrollo del financiamiento constructivo de la vivienda y, a su vez, con sectores que tal vez no tienen acceso al crédito hipotecario que permita la vinculación, en este caso, con institutos de vivienda, provincial, principalmente, que permita el desarrollo de un financiamiento subsidiado y acompañado por el Estado, como lo ha habido...como lo ha habido con sus deficiencias también hay que decirlo. Principalmente, las organizaciones sociales que han podido desarrollar este concepto de adquisición de suelo, de relación con el Instituto de la Vivienda y de financiación de desarrollo de obras con programas apuntalados económicamente y financieramente por el Instituto de la Vivienda. El caso más paradigmático y particular es “Mujeres sin techo”, con el desarrollo que se está observando en el barrio Tunitas, en la Avenida Estrada y, tal vez, el otro caso interesante es el desarrollo de suelo urbano por parte de organizaciones sociales con una herramienta de crédito como es Pro.Cre.Ar, como el caso de “Asociación de Docentes”, “Graduados”, “Judiciales”, yo creo que ese es un modelo también. Ahora si uno quisiera desde el Estado desarrollar una política, es el Estado el que debería encargarse de desarrollar suelo urbano, tanto es así que lo hicimos con Pro.Cre.Ar en el último tramo y generamos 258 lotes frente al Pro.Cre.Ar, en calle Buenos Aires y Beiró, ahí se generaron parcelas de diez por treinta, de once por treinta, que permiten la generación

de una importantísima cantidad de viviendas, ya está hecha la apertura de calles... es decir, que hubo una gran cantidad de adjudicatarios que... no de adjudicatarios, sino de pre-adjudicatarios del crédito Pro.Cre.Ar que se inscribieron bajo la modalidad lote más casa y que a la hora de encontrar lote no lo tenían, entonces ¿Cuál fue la experiencia? La experiencia fue, en un primer lugar, solicitarle al Municipio que entregara las tierras disponibles y se subdividiera para el Pro.Cre.Ar, cosa que se hizo en Gardey, Barrio Palermo y Villa Cordobita, se generaron 114 lotes. Obviamente que esa oferta de lotes con la que contaba el Municipio no fue suficiente para la demanda de pre-adjudicatarios que había, entonces ¿Por qué se optó? Se optó para que el propio programa pudiera adquirir tierra, subdividirla, con convenios con el Municipio, con nuevas normativas urbanísticas, porque lotes de diez por treinta en esas zonas no estaban disponibles, estoy hablando de la zona de atrás de los cuarteles y generar 258 nuevos lotes. Y es ahí donde yo digo “La iniciativa del Estado es fundamental”. Cuando el Estado se corre lo que surgen son las iniciativas de las asociaciones, privados, organizaciones sociales, pero entiendo yo que esas iniciativas, en realidad, le corresponderían como rol al Estado y que no puede haber política habitacional de acceso a la vivienda si no hay primero una política de generación de suelo.

Entrevistador: Ahora que han pasado unos años del lanzamiento del programa de créditos Pro.Cre.Ar ¿Qué balance realizan? ¿Cuáles consideran que han sido los resultados de esa política?

Pablo Bossio: Yo lo puedo analizar desde el plano municipal, no de la órbita que condujo en su momento mi hermano, que fue el Director Ejecutivo del programa y el Presidente del fideicomiso Pro.Cre.Ar, por lo cual mi ámbito de diagnóstico, de análisis de lo que sucedió se circunscribe a Tandil y, tal vez, Tandil en mi rol de concejal. Yo lo que evaluó es que fue una herramienta que permitió el acceso a la vivienda a más de 2500 tandilenses, que fue inédita, que dinamizó un rubro tan importante de la economía, como es la construcción, que ese dinamismo de la economía permitió no solamente solucionar la posibilidad del acceso a la vivienda a muchas familias sino que también permitió generar fuentes de trabajo, la construcción es considerada madre de industrias, por lo cual hubo una movilización y un dinamismo enorme en todos los comercios e industrias asociadas a la construcción, en niveles inéditos, no tengo los datos duros para dárteles, pero... yo sé muy bien que los corralones de materiales trabajaron como nunca, sé muy bien que era muy difícil encontrar mano de obra calificada que pudiera

desarrollar las obras, sé muy bien que la dotación de servicios con la que contaba la ciudad tuvo que necesariamente ampliarse y mejorarse, por lo cual el impacto es altamente positivo, si a eso le agregamos el desarrollo del barrio Pro.Cre.Ar, del desarrollo urbanístico en sí mismo, con 628 viviendas, que aún están en ejecución, uno se da cuenta que el impacto es altamente positivo, en el caso del desarrollo urbanístico generó la casi obligación de tener que urbanizar toda una zona que estaba en franco retroceso de urbanización, tal es así que con el ensanche de Pujol, entre Buenos Aires y Quintana, obligó, de alguna manera, a las autoridades municipales a ensanchar Pujol desde Lunghi hasta Quintana, una obra que se inauguró hace alrededor de un año. Tal es así que toda la zona del desarrollo urbanístico Pro.Cre.Ar ha mejorado significativamente en materia de urbanización. Tanto también es así que las barreras urbanísticas que antes se generaban con esa barrera que implicaban los viejos cuarteles, esa parcela hoy está urbanizada, se abrió la calle Sáenz Peña hasta, por ejemplo, complejo Arco Iris y tanto es así que es bienvenido que hoy uno observe como barrio parque Movediza, Maggiori, Arco Iris, forman parte de los procesos de urbanización de los próximos períodos y barrios que tiene calificados el Intendente en un plan de urbanización nacional. Por lo cual el impacto es altamente positivo si uno lo ve desde el punto de vista del desarrollo urbanístico, altamente positivo si uno lo ve desde la generación de suelo, Gardey mismo uno observa que ha tenido otro dinamismo, producto también de nuevas familias que se han radicado en el pueblo. La consolidación de un barrio como es “30 años de democracia”, detrás del Club Excursionistas, con casas que fueron construidas con el programa. El desarrollo en Villa Corbobita. En definitiva, el programa permitió el acceso a la herramienta del crédito, permitió la consolidación de barrios y generó un dinamismo económico que fue altamente positivo para la ciudad.

Entrevistador: ¿Hubo líneas que fueron más exitosas que otras o fueron parejos los resultados?

Pablo Bossio: Yo lo que entiendo es que una línea como es la del desarrollo urbanístico requería de continuidad y, tal vez, la falta de continuidad generó que hoy, a casi dos años de haber finalizado el programa y el gobierno anterior, todavía no esté terminado el barrio. Entonces, tal vez, hay líneas que se sujetan más a tiempos de la política y eso no debería haber sucedido, yo creo que ahí, como error del programa... no sé si del programa en sí mismo sino de tal vez alguna mezquindad política no se finalizó en el

tiempo y en la forma en la que quizás se debía haber terminado ¡Una pena! Entiendo que la línea de crédito de construcción era una línea de crédito interesantísima pero que debió haber otro compromiso de los municipios en la generación de suelo, porque uno de los límites con que se encontraban los ciudadanos que querían acceder a esta línea de crédito era el valor del metro cuadrado de tierra y ese valor del metro cuadrado de tierra si no hay intervención del Estado hacía imposible el acceso, porque el techo que se ponía para la adquisición de suelo era fácilmente desvirtuado por el mercado. Entonces, si el Estado no interviene el mercado va a poner los precios que considere, por eso es están importante que los municipios, ejerciendo su poder de policía sobre el territorio, pudieran llevar adelante acciones específicas y gestiones para la generación de suelo. Yo creo que es casi una función ineludible del Estado Municipal, un programa nacional no podía inmiscuirse en eso y tiene que ver con el derecho a la ciudad y me parece que el Municipio, en este caso el Municipio de Tandil, tuvo un déficit enorme ¡Enorme, enorme, enorme! Que, a mi modo de ver, se gestiona... no con un banco de tierras, porque para mí el banco de tierras supone una actividad estática, banco es una actividad estática, to creo que necesita una actividad muy dinámica, de generación permanente de tierra y de suelo, pero con una clara visión de planificación, de conservación del medio ambiente, de acceso a los servicios, de acceso no solamente a los servicios básicos que supone una vivienda sino también a servicios como la educación, la salud...el derecho a la ciudad. y me parece que ahí el programa es donde debería haber exigido más a los municipios...una actividad mucho más proactiva en la generación de suelos.

Entrevistador: Porque de alguna forma lo que vimos es que, de alguna forma, los recursos que puso a disposición el Estado para el programa terminaron alimentando la especulación inmobiliaria...

Pablo Bossio: Y... en un punto sí, era indignante ver como si el costo era hasta 300.000 pesos la tierra, un ciudadano tenía que ir a buscar 100.000 pesos más para acceder a un lote porque sabía que no le alcanzaba y no le iba a alcanzar nunca, porque si el costo que ponía el programa era de 400.000 pesos iba a salir 500, 600 y siempre el factor especulativo. Yo creo que cuando el Estado interviene, tiene que intervenir principalmente enfocándose en evitar la especulación, porque el acceso a la vivienda está por encima de cualquier tipo de negocio inmobiliario. Yo creo que el negocio inmobiliario corresponderá más a otros sectores, evidentemente podrán poner en dólares el valor de su metro cuadrado, pero en este tipo de situaciones, de vivienda única,

familiar, permanente, el Estado debe intervenir principalmente por el factor especulativo.

Entrevistador: ¿Y pensás que ahí la asociación con los municipios era fundamental?

Pablo Bossio: Sí, sí. Yo creo que...obviamente cuando uno habla de relación con municipios está hablando también de las relaciones políticas y cuando las relaciones políticas son cordiales y van en una misma dirección es fácil. Cuando las relaciones políticas no se enmarcan en un mismo programa de gobierno, en las mismas prioridades de gobierno, ni hay...digamos una relación amistosa, bueno aparecen las dificultades. Yo creo que muchas veces las dificultades aparecen por eso, está claro y en Tandil estoy seguro que sucedió algo similar. Por más que uno observa que hubo 114 que aprobó el Municipio, yo creo que debería haber existido por parte del Municipio una acción, un trabajo mucho más proactivo para generar suelo y que se podría haber hecho, tanto es así que el propio programa terminó haciéndolo, comprando la tierra al frente del Ejército, 258 lotes. Yo creo que en la gestión del Intendente Lunghi, en estos catorce años, no se han generado 258 lotes en un mismo lugar, no lo hizo. También hablamos de las prioridades y también hablamos de la visión de lo que significa el dinamismo de la actividad. No es lo mismo para la actividad de la construcción, en términos de relación inversión pública-mano de obra, lo que significa, por ejemplo, la relación de inversión en asfalto, en asfaltar rutas o calles, en relación a la mano de obra aplicada, que la cantidad de mano de obra que tenés que aplicar para la construcción de un metro cuadrado, es mucho más la cantidad de mano de obra y eso supone un dinamismo económico. Ver la cantidad de trabajadores de la construcción en la puerta del Pro.Cre.Ar llegando a desarrollar semejante barrio, ver la cantidad de camionetas, camiones, que uno veía en la ciudad, que iban de obra en obra...

Entrevistador: ¿Cómo se procedió en el concurso para la contratación de empresas? ¿Qué criterios se tomaron y por qué finalmente se seleccionaron las tres que quedaron?

Pablo Bossio: Mirá, no sabría decirte mucho porque eso fue a nivel nacional. Había un fideicomiso, que estaba conformado por autoridades, fiduciario del Banco Hipotecario, la presidencia del ANSES, estaba la ABE (Administración de Bienes del Estado) y había algún organismo más...Ministerio de Economía y había licitaciones, licitaciones públicas, pero la verdad que eso excede...yo sé que ese fue el marco, el marco fue la

licitación pública y lo que se buscaba era...por eso participaba la ABE, tierras del Estado. La ABE lo que hizo fue administrar todos los bienes del Estado, ya sea aquellos que pertenecían al Ejército, a Administración de Infraestructura Ferroviaria, a cualquier fuerza armada...a diferentes organismos del Estado, AFIP, y esa administración era la que ponía a disposición del programa tierras, el fideicomiso tenía un administrador que era el Banco Hipotecario, un banco que tiene experiencia...que parece lejana la experiencia porque la última experiencia importante en materia de crédito hipotecario fue en el 45, 48, o sea ¡Imaginate! Entonces era volver un poco a la cultura del crédito hipotecario, que no es menor... el Ministerio de Economía y ANSES, que era el fiduciante que te daba los fondos. Ahí yo mucho no te puedo decir, pero hay datos precisos de cómo se dinamizó y de cómo generó aportes al sistema de seguridad social, por ejemplo, el hecho de tener a toda una cantidad... ¡Mirá! El pico máximo del barrio lo tuvo con 1100 trabajadores ¡Imaginate en una ciudad como la nuestra tener a 1100 trabajadores! ¡Lo que son 1100 trabajadores de la construcción! Agrupados en tres empresas, que además subcontrataban empresas. También se intentó generar la oportunidad convocando a empresas locales, pero que por la magnitud de la obra no fue posible que llevaran adelante...y que después sí fueron subcontratadas para determinadas obras particulares, las hormigoneras son las tres de Tandil, me acuerdo de Pretán proveyendo lo que son las losetas, Matelec intervino también, hasta vivero El Cerrito, que aportó todo lo que es el arbolado y la jardinería...

Entrevistador: ¿Las tres empresas constructoras son de capitales nacionales?

Pablo Bossio: Sí, sí...Coarco que es de Mar del Plata, Riva que es de Buenos Aires y Eleprint que es de Buenos Aires, del presidente de la Cámara de Construcción.

Entrevistador: Mencionabas la importancia de la generación de suelo urbano ¿Considerás que para ello es necesaria una modificación del PDT o tal vez se podría implementar algún otro mecanismo?

Pablo Bossio: La modificación del PDT supone también la actividad especulativa por parte de quienes detentan la propiedad de la tierra, yo creo que muchos deben estar esperando tener mejores indicadores para tener mejores loteos...yo creo que más que la modificación del PDT hablo de una actividad muy muy eh...no me gusta tanto la palabra proactiva, yo hablaría de tener una actividad en donde verdaderamente se note

una gestión que sea con política de Estado Municipal, con todo lo que eso implica, para generar suelo. Ya sea adquiriendo tierra, grandes bloques de tierra, no estoy hablando de lotes y después el Municipio se encargará de los indicadores. Yo creo que el camino es más ese que el de generar indicadores y que después el privado con esos indicadores haga nuevamente uso y abuso de su capacidad especulativa, porque otra vez el privado va a querer sacar el mejor provecho en la menor cantidad de espacio. Entonces, yo creo que es al revés, tanto es así que la zona donde se están desarrollando los 258 lotes para los adjudicatarios Pro.Cre.Ar que no tenían acceso al suelo, eran de un privado y al privado nunca se le dijo cuáles iban a ser los indicadores finales, porque si al privado se le decían cuáles iban a ser los indicadores finales, los iba a vender haciendo una multiplicación muy simple que era la cantidad de lotes que iba a obtener y el problema es que él no podía saber cuál era la cantidad de lotes que podía obtener, porque si sabría de antemano que cantidad de lotes obtendría el valor de esa tierra hubiese sido de cuatro o cinco veces más. Entonces, el poder de policía lo tiene el Estado y el poder de policía lo tiene que utilizar el Estado en beneficio de la sociedad, pensando en el derecho del acceso a la vivienda. Y yo creo que más que el desarrollo de una modificación del PDT, que sí es necesario para otras cosas, no quiero decir que no sea necesario, para la creación de suelo yo no lo veo necesario. Pero...todos sabemos que vivimos en un pueblo y que el uso de la información privilegiada, en algún punto, termina siendo un factor determinante, porque si alguien sabe que el Municipio está interesado en una tierra, para después subdividirla en mejores indicadores que los que tiene en la actualidad, esa persona que detenta la tierra, si lo sabe, va a hacer la multiplicación por la cantidad de lotes que pueda obtener y el valor de la tierra va a variar considerablemente. Por eso son tan importantes las legislaciones como la de la Ley de Acceso al Hábitat, donde la actividad especulativa es sancionada, sino siempre se corre detrás de esa actividad, siempre se va a correr detrás del mercado. Entonces: ¿Queremos que la tierra sea considerada un factor de accesibilidad al suelo o queremos que la tierra sea un bien de cambio, a partir del cual las partes deberán ponerse de acuerdo en el marco de un contrato privado? Y ahí es donde ponemos en preminencia las políticas públicas de acceso a la vivienda versus el mercado y el mercado inmobiliario, en particular. Bueno, yo creo que hay que buscar los sanos equilibrios, porque tampoco hablo de ir en busca de la confiscatoriedad de tierra... ¡No! Creo que hay que buscar los sanos equilibrios. Me parece que el Estado Municipal no ha tomado la iniciativa, no la ha tomado. Tanto es así, que han sido las asociaciones civiles las que han tenido que

convertirse en desarrolladores urbanísticos...las asociaciones de graduados, los chicos Ecos en Cerro Leones ¡Increíble lo que les ha pasado! Tener una asociación civil, conformarla, integrarla, hacer reuniones, llevar adelante trabajos de subdivisión, contratar agrimensores, contratar arquitectos, ingenieros, gestionar el agua, gestionar los servicios, las cloacas...para que llegue el Estado y les diga “No, acá no pensamos hacer un barrio”. Bueno ¿No es al revés, entonces? Vos Estado decí donde yo puedo acceder al suelo a precios que sean accesibles a la clase trabajadora.

Entrevistador: Y en ese sentido ¿Cuál sería el mecanismo o la política a aplicar?

Pablo Bossio: Primero, la planificación del territorio, analizar cuáles son las zonas en las cuales nosotros queremos qué tipo de barrios. Primero, una discusión anterior a todo eso es qué tipo de ciudad queremos ¿Queremos una ciudad expandida o queremos una ciudad concentrada? No creo que el desarrollo de ciudades como la nuestra tenga que ser ciudades expandidas porque el costo es altísimo, en materia de dotación de servicios. Una vez identificadas las zonas, que el Estado sea el responsable de negociar la adquisición de los bloques de tierra y sea el estado el que lleva adelante una pauta y un trabajo de subdivisión en conjunto con la sociedad civil ¡Sin dudas! Y cuando hablo de la sociedad civil hablo ya de estas organizaciones que están bien organizadas y que han tenido experiencias positivas. Yo no creo que haya que quitarles ningún rol, lo que creo también es que las experiencias fallidas como, por ejemplo, la de la Asociación Civil Ecos, a uno lo hacen pensar que el Estado tiene que tomar la iniciativa, porque si toma la iniciativa el privado y después el Estado se pone como un obstáculo...el estado tiene que decir adónde quiere planificar el desarrollo y la expansión de la ciudad ¿Queremos hacer todo hacia la zona de los cuarteles, para Villa Italia Norte? ¡Bueno! ¿Qué iniciativas se van a llevar adelante? ¿Se va a modificar el PDT? ¿Se va a adquirir bloques de tierra? ¿Cómo se va a urbanizar la zona? ¿Cuáles van a ser los servicios con los cuáles va a contar la ciudadanía? ¿Qué herramientas de crédito existen? Bueno, hay que evaluar toda la integralidad y me parece que esa evaluación en Tandil no existe, nos hemos quedado en la idea de que la sociedad civil no se mueve, de que está esperando el desarrollo de la casita y punto. Y me parece que es una equivocación grave, la sociedad civil se involucra en el tema de su casa, su vivienda, y hoy cada vez más lo que uno observa es que cuando no hay un crecimiento planificado, luego hay graves dificultades: ambientales, de accesibilidad a los servicios, de notas de vecinos solicitando posterior a su afincamiento una cantidad enorme de demandas al Estado. Agua, luz, asfalto,

recorrido de líneas de colectivo, luminaria, badenes...esto forma parte de la planificación.

Entrevistador: ¿Qué consideración te merecen las reformas que se hicieron al Pro.Cre.Ar en la gestión de Cambiemos y cómo visualizás el lanzamiento de los nuevos créditos UVA?

Pablo Bossio: Yo creo que los créditos UVA al estar sujetos a una variable culturalmente tan controvertida, rechazada y nociva, como la inflación, no van a ser créditos exitosos, porque la sociedad tiene muchísimo temor y las seguridades macroeconómicas que pueda brindar nuestro país, a largo plazo, no son tales. Por lo cual, no veo que esa línea genere seguridad en los ciudadanos. Por otro lado, nuevas líneas que uno observa que han salido como, por ejemplo, el Pro.Cre.Ar joven, que permiten el acceso al crédito aún quienes quieran acceder tengan una actividad informal, es decir, me parece interesante, me parece muy interesante, hay que ver el resultado, porque por ahora lo que uno observa es que hay una gran cantidad de inscriptos, pero no observa un resultado y, por otro lado, la adquisición de vivienda a estrenar o de vivienda usada, como elemento, puede ser interesante pero no deja de faltarle una cuestión que es el dinamismo de lo que representa la construcción. Entonces, para mí la línea de crédito ideal es aquella en la cual se garantice el acceso al suelo, de una manera no altamente onerosa, en la cual los estados municipales intervengan y que el adjudicatario del crédito construya su vivienda. Yo creo que ese es el modelo ¿Por qué? Porque supone, a su vez, un dinamismo económico muy importante, no sólo el acceso a la vivienda sino que como acción positiva es socialmente muy favorable.

Entrevista a Carlos Vulcano, martillero y propietario de una inmobiliaria.

Fecha: 23/11/2017

Posee 42 años de trayectoria en el rubro

Entrevistador: ¿En qué momento se produjo el boom inmobiliario en Tandil?

Carlos Vulcano: Más o menos hace 12 o 15 años atrás aproximadamente ¿Porque se produce eso? Porque cuando desde la gobernación... al interior de la Provincia, por ahí, las ciudades del interior se dan cuenta de que con la coparticipación sola no podían avanzar... Tandil se dio cuenta, a través del intendente que va camino a los 15 años, se dio cuenta de que Tandil era oro en polvo, que tenía a 3 horas y media de Capital Federal: sierras, Universidad, casino ... entonces, la gente de Buenos Aires que viene a visitar un fin de semana largo empieza a descubrir que a 4 horas de Buenos Aires, quizás hace 15 años como mínimo, empieza a descubrir que a 4 horas de Buenos Aires, los empleados bancarios de Buenos Aires que a las 3 de la tarde están libres, agarró el auto y a las 7 de la tarde está acá en una cabaña, en las sierras... y ahí empezó el despegue. De hecho, entonces, vos habrás visto la cantidad de complejos de cabañas y empezó a despegar la construcción... o sea Tandil es una isla del país, económicamente es una isla del país, porque la propiedad ha tomado un valor equivalente a los hoy por hoy a lugares de Buenos Aires, como Caballito, como Belgrano, como Palermo, Recoleta... un edificio horizontal de primera categoría hoy, estás hablando de 3000 dólares el metro cuadrado...

Entrevistador: ¿3000 dólares?

Carlos Vulcano: ¡Mínimo, mínimo! En la otra cuadra se está por inaugurar el Bértoli más grande, ese vale 400.000 dólares el departamento. De ahí para abajo también vendemos los departamentos que valen 1500 el metro, un poco más precarios, cocina, habitación y baño para el inversionista, un departamentito que vale 90/100.000 dólares, es otra calidad es otra cosa...pero bueno, el despegue de Tandil nace ahí.

Entrevistador: Y usted decía de la compra para la inversión, para el inversionista ¿no? ¿Esto también se empieza a dar en ese momento?

Carlos Vulcano: Hace diez años atrás, es casi paralelo. Diez años para atrás, 2005 ponele, 2007, las empresas constructoras pequeñas, con capitales asociados, empezaron a hacer complejitos en línea, planta baja, después empezaron a hacer planta baja, primero y segundo, después empezaron a hacer hasta el tercer piso donde es exigible el ascensor, y empezaron también los de categoría...

Entrevistador: Y si tuviéramos que mirar más hacia el interior de la ciudad ¿Qué barrios o que zonas son las que se han desvalorizado más en estos últimos 10 o 15 años?

Carlos Vulcano: La que más ha crecido desde hace unos 5 años para atrás, ponele entre el 2010 y el 2017, sería la zona Noroeste de la ciudad, la zona de atrás del Ejército, de Pujol para allá [Noroeste], del Tropezón. Te doy un ejemplo, un terreno hace 5 años valía 30.000 pesos, hoy vale 400.000 pesos ¿Por qué? Porque hace 5 años atrás habían lanzado todo el Pro.Cre.Ar., el que está en Pujol y Quintana, todo ese sector se llenó de casitas nuevas de Pro.Cre.Ar. Ahí se valorizó. También el despegue de construcción y de valorización se dio de la Ruta 226 para allá.

Entrevistador: ¿Barrio Palermo?

Carlos Vulcano: Palermo. También digamos que la zona del barrio Palermo es mala ... Las Tunitas, Palermo y Movediza...

Entrevistador: Cuando hablamos de la valorización del metro cuadrado ¿De qué depende eso?

Carlos Vulcano: El valor del metro cuadrado depende de la zona, si vos agarrás 100 metros cuadrados de la zona de Uncas (no se entiende) Hoy el sector de mayor valor es Uncas, Cerrito, que son los lugares más potables, todo lo que va para allá arriba. Y bueno, después tenés que ir por zonas, la zona vieja de la estación, es una zona de valor intermedio, yo diría del uno al diez, cinco puntos, porque tenés una parte de adoquines viejos, de construcciones antiguas, una parte de la ciudad que no prospera. El ángulo de la estación... es decir, si agarro Colón y Marconi y lo mido así para allá, todo lo que es Montevideo, Pellegrini, Uriburu, Arana, Machado, es la zona más tradicional, casi orígenes de la ciudad...casas viejas, altas y cuando ofrecemos una casa en ese sector te dicen “¡Y, no, pero viste...!” O sea que por los valores del metro cuadrado nadie edifica complejos habitacionales hacia allá, vos observá Machado, Arana, Uriburu...algún complejito, alguna cosita suelta, pero un departamentito ahí de 40 metros vale 60.000 dólares y vos lo hacés en estos sectores de acá (no se entiende) o invierte alguno que dice lo hago más económico...El valor va por la zona y la calidad.

Entrevistador: ¿Los créditos movilizaron bastante el mercado?

Carlos Vulcano: Los créditos movilizaron mucho ¿Cómo los van a pagar? No sé. Esto se va a ver dentro de cinco o seis años, me parece que va a empezar a quedar el tendal, porque es un crédito...el UVA, que se ajusta por inflación. Y a nosotros nos ha favorecido, ahora falta mercadería. Viste que me pedían de 80.000 dólares, no hay nada, no quedó nada, lo que tenía lo vendí. Los valores aumentaron también, lo que tenía en 120 ahora lo tengo en 150, lo que tenía en 150 ahora está a 180, porque el banco lo paga a los 90 días, mientras hacés todos los trámites, en ese lapso sabe el dueño que la inflación un poco se lo come.

Entrevistador: ¿También trabajó con los Procrear en su momento?

Carlos Vulcano: Sí, pero con el Procrear sólo por tierra, por terrenos, nada más, porque ahora también está el crédito del Procrear para viviendas del Banco Hipotecario, también están los del Banco provincia que les dan para comprar por el Procrear. Son tan

chiquitos los créditos que no compran nada, no pueden comprar, directamente, porque si se presentan para el Procrear es un obrero ¿Cuánta gana? Juntas el sueldo de la mujer ¿Cuánta gana? 20.000 pesos, 30.000 pesos ¿Cuánto te dan? Y te dan más o menos 800.000 pesos...Imposible.

Entrevistador: ¿También ve que hay inversores externos que vienen?

Carlos Vulcano: Sí muchos vienen de Buenos Aires, Te compran una hectárea de tierra. Vienen a mirar, te compran, muchos se afincan en la ciudad, alquilan previamente, un par de años, mientras van vendiendo en Buenos Aires van sondean el ambiente...

Entrevistador: Para una familia tipo en estos últimos 10 o 15 años ¿Se le complica más para comprar una vivienda?

Carlos Vulcano: Los valores han ido subiendo, si mirás la zona de atrás del Ejército hace cinco o seis años valían 7000 dólares y hoy valen 400.000 pesos. Y eso te dice el aumento poblacional. Departamentos de 40 metros hace 10 años en un complejo en Alberdi entre Constitución y 25 de mayo, esos departamentos valían 20.000 dólares, hoy vale el mismo departamento 60.000.

Hoy un departamento tipo de 40 y algo de metros, 45 metros no te baja de 100.000 dólares, una cosa buena eh!, 100, 120, 130, de ahí para abajo, tenés 75, 80, 90, de calidades inferiores, habitables, lindos, modernos, nuevos... pero hoy para una familia tipo se le hace difícilísimo poder comprar. Fijate, porque yo te hablo de 400.000 en los cuarteles, si yo me vengo a la planta urbana, de Rivadavia a la terminal, del Dique a del Valle, un terreno vale 100, 120.000 dólares, 130.000 dólares ¿Por qué? Porque empezaron a comprar las casitas viejas, la desmolen, hacemos diez departamentos, el de al lado tiene un terreno baldío y dicen ¡Mirá! El volumen de crecimiento habitacional que hay, de construcción, hace que se vayan los valores para arriba permanentemente.

Entrevistador: ¿Las normativas urbanas restringen o limitan la actividad?

Carlos Vulcano: Para nosotros no.

Entrevistador: ¿Cómo ve la actividad inmobiliaria de acá a los próximos años?

Carlos Vulcano: Si siguen manteniéndose líneas de crédito y si fueran líneas de crédito más para el obrero, yo creo que el futuro de Tandil va a seguir siendo positivo. Nosotros lo vemos como positivo dentro de lo negativo de la situación económica que vive el país. Hoy la situación económica del país en general es mala, es compleja, arrancás con los servicios, el gas...

Dentro de todo Tandil tiene futuro, es una ciudad pujante, es una ciudad cara, la gastronomía, la ropa, los hoteles... Y un edificio como el Bértoli está en una categoría como un edificio en Caballito, que ninguna otra ciudad de la Provincia lo tiene

